



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
GOBIERNO NACIONAL

MINISTERIO DE GOBIERNO  
Gabinete de Gestión Integral  
de Riesgos a Desastres



# Marco Nacional de Recuperación Post-Desastre de Panamá





# Colaboraciones y agradecimiento

El Marco Nacional de Recuperación Post-Desastre de Panamá contó con el liderazgo de:

## **Presidencia de la República**

- Laurentino Cortizo Cohen, Presidente

## **Ministerio de Gobierno**

- Roger Tejada Bryden, Ministro

## **Ministerio Relaciones Exteriores**

- Janaina Tewaney Mencomo, Ministra

## **Secretaría Técnica del Gabinete de Gestión Integral de Riesgo de Desastre y Dirección General del Sistema Nacional de Protección Civil, (SINAPROC)**

- Adherbal De La Rosa, Director General

## **Secretaria técnica del Gabinete de Gestión Integral de Riesgo de Desastre**

- Yarisel Pérez, Equipo Técnico

Además con el apoyo de las siguientes instituciones, y sus respectivos equipos técnicos:

## **Ministerio de la Presidencia**

- José Simpson Polo, Ministro

## **Ministerio de Educación (MEDUCA)**

- Maruja Gorday de Villalobos, Ministra

## **Ministerio de Obras Públicas (MOP)**

- Rafael José Sabonge, Ministro

## **Ministerio de Salud (MINSAL)**

- Luis Francisco Sucre, Ministro

## **Ministerio de vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT)**

- Rogelio Enrique Paredes Robles, Ministro

## **Ministerio de desarrollo agropecuario (MIDA)**

- Augusto Valderrama, Ministro

## **Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)**

- Héctor Alexander, Ministro

## **Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE)**

- Milciades Concepción, Ministro

## **Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)**

- Carlos Rumbo, Director general

## **Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos (SPIA)**

- Jorge Perén Montero, Presidente

## **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

- María del Carmen Sacasa, Representante Residente
- Jessica Young, Gerente de Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Sostenible
- Anarela Sánchez, Asociada de Programa – Enlace.
- Larissa De León Gutiérrez, Asociada de Medios y Comunicación
- Maritza Sánchez, Asistente de Programas
- Jeannette Fernández, Asesora Regional para América Latina y el Caribe en RRD y Recuperación – PNUD RH
- Luis Gamarra Tong, Especialista de Programa en Reducción de Riesgos y Recuperación - PNUD RH
- Celina Kattan, Experta consultora PNUD

Pueden obtener más información en: [larissa.deleon@undp.org](mailto:larissa.deleon@undp.org)

Fecha de producción: octubre, 2023.

Diseño e ilustración: Andrea Zúñiga, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Datos de impresión: Imprenta Boski

Créditos de Fotografía: @Eduardo Estrada, fotógrafo de Vida Silvestre, @SINAPROC, @PNUD y fotos ilustrativas de libre uso.

Copyright: @Ministerio de Gobierno y @PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Panamá. Todos los derechos reservados.

*El contenido de este documento de trabajo no refleja necesariamente las opiniones y puntos de vista del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ni de sus respectivos Órganos directivos, cuerpos rectores, oficinas de país y/o Estados miembros. Todos los productos elaborados y antecedentes recopilados por el/la experto/a durante esta contratación son propiedad del PNUD; para la reproducción total o parcial de este documento deberá obtenerse un permiso escrito del PNUD*



Como es conocido, algunos estudios indican y coinciden en que Panamá se encuentra entre los primeros países, a nivel mundial, con mayor riesgo de desastres.

Los acontecimientos que hemos vivido así lo demuestran. Los daños y pérdidas causados afectan directamente tanto a la población, así como a las estructuras físicas y servicios públicos; paralizando los sectores productivos y demandando la atención de equipos de emergencia y ayuda humanitaria, entre otros. Sin embargo, más allá del dolor humano y las pérdidas directas de las poblaciones afectadas, los desastres conllevan un alto costo de recursos y potenciales crisis en los procesos del desarrollo económico y social del país.

Nuestra administración no se ha quedado en el análisis o mero conocimiento de estos estudios o informaciones. Responsablemente, hemos asumido la tarea de dotar al país de los instrumentos, normativas y herramientas necesarias, facilitando el manejo integral, oportuno y eficiente de la reducción del riesgo y la respuesta a los desastres. También, como parte complementaria de ese proceso, presentamos hoy el Marco Nacional de Recuperación Post-Desastre, que representa una guía para orientar las acciones de recuperación, enmarcadas dentro de los diferentes aspectos o elementos del desarrollo nacional, procurando un Panamá más seguro y resiliente.

**Laurentino Cortizo Cohen**  
**Presidente de la República de Panamá**



Las emergencias y los desastres son cada vez más frecuentes. Cuando estos se materializan, nos generan pérdidas de vidas humanas, afectaciones a la salud, pérdida de bienes materiales, severos daños ambientales y la destrucción de nuestra infraestructura pública y medios productivos. Condiciones que de manera sistémica impactan la economía en general, tanto doméstica, así como la local y la nacional; perturbando la calidad de vida de las poblaciones afectadas.

La acción del Gobierno en el tema de los desastres demuestra el vínculo directo de éstos con los procesos del desarrollo y la demografía. Por ello, el presente Marco Nacional de Recuperación Post Desastre se suma a las otras herramientas o planes que de manera articulada permiten una respuesta integral y eficiente fortaleciendo una sociedad resiliente.

La resiliencia es esa capacidad de recuperarnos rápida y efectivamente del impacto de un desastre, sin comprometer los recursos de las próximas generaciones. Este marco se propone brindar las pautas y orientaciones necesarias que permitan, en el menor tiempo posible, alcanzar o superar las condiciones que se tenían antes de la ocurrencia del desastre.

**L S.E. Roger Tejada Bryden**  
**Ministro de Gobierno**



La triple crisis planetaria de cambio climático, pérdida de naturaleza y biodiversidad, y la contaminación, están impactando ya el desarrollo humano sostenible y definiendo nuestra era. Ningún rincón del planeta está exento de sus devastadoras consecuencias, cuyos efectos alcanzan niveles irreversibles e impactan a las personas en condición de vulnerabilidad que son las más expuestas al riesgo.

A medida que nuestro planeta se vuelve más vulnerable al cambio climático y a los desastres -como fue el caso del COVID-19-, necesitamos una nueva forma de pensar sobre el riesgo y cómo tenerlo en cuenta en el proceso de desarrollo. Los desastres grandes y pequeños están afianzando la pobreza, erosionando los medios de subsistencia y revirtiendo los avances en materia de desarrollo. Se trata de un desarrollo basado en los riesgos, que está emergiendo como un principio clave del desarrollo resiliente.

Durante décadas, el PNUD ha puesto al servicio de los países su capacidad de respuesta rápida, con mecanismos globales y expertos internacionales para proveer apoyos concretos. En Panamá, fortalecemos las capacidades nacionales y locales a fin de garantizar la complementariedad de los esfuerzos de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático. Nuestro aporte mejora el acceso a la información sobre riesgos y la preparación a través de distintos mecanismos como son los sistemas de alerta temprana de múltiples riesgos, y fortalece los sistemas y servicios de recuperación con el fin de que haya comunidades urbanas y rurales más resilientes. Es fundamental poner a las personas en el centro, romper el ciclo de la fragilidad y estar un paso al frente ante nuevas crisis.

Desde nuestro rango de acción es fundamental fomentar la integración de la reducción del riesgo de desastres como un elemento clave del desarrollo sostenible en la región de América Latina y el Caribe, y particularmente en Panamá, y de esta manera, contribuir no solo al logro del Acuerdo de París y de la Agenda Urbana, sino a una Agenda 2030 más amplia, en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres.

**María del Carmen Sacasa**  
**Representante Residente,**  
**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**



# Contenido

<b>1</b>	Introducción	15
<b>2</b>	Contexto nacional para la recuperación	19
<b>2.1</b>	Riesgo de desastres y procesos de recuperación en Panamá	20
	<i>Perfil de Riesgo de Desastres en Panamá</i>	20
	<i>Desastres y procesos de recuperación en Panamá (casos de estudio)</i>	21
<b>2.2</b>	Marco normativo de la gestión de riesgo de desastres y recuperación post-desastre	29
	<i>Acuerdos internacionales</i>	29
	<i>Marco jurídico nacional</i>	31
	<i>Mandatos institucionales</i>	42
<b>3</b>	Metodología general para la definición de un marco de recuperación post-desastre	62
<b>3.1</b>	Continuidad entre respuesta humanitaria y recuperación	64
<b>3.2</b>	Elementos para la definición de un marco nacional de recuperación	68
<b>4</b>	Marco Nacional de Recuperación de Panamá (MNR) 2022-2030	72
<b>4.1</b>	Objetivo y principios rectores del MNR 2022-2030	73
<b>4.2</b>	Arreglos institucionales para la recuperación	75
<b>4.3</b>	Gestión financiera para la recuperación	84
<b>4.4</b>	Mecanismos de implementación y gestión de la recuperación	89

<b>5</b>	Líneas de acción para la preparación e implementación de la recuperación	91
	<i>Línea de acción 1: Fortalecimiento del marco legal y la gobernanza para la recuperación</i>	93
	<i>Línea de acción 2: Desarrollo de capacidades para la evaluación de efectos e impactos del desastre y necesidades de recuperación</i>	95
	<i>Línea de acción 3: Planificación intra e intersectorial para la recuperación integral</i>	96
	<i>Línea de acción 4: Fortalecimiento de la gestión financiera para la recuperación post-desastre</i>	97
	<i>Línea de acción 5: Fortalecimiento de estándares para la recuperación resiliente</i>	99
	<i>Línea de acción 6: Monitoreo y seguimiento del Marco Nacional de Recuperación y estrategias de recuperación post desastre</i>	100
<b>6</b>	Anexo I: Ejes estratégicos, objetivos, programas y productos establecidos en la PNGIRD 2022-2030	102
<b>7</b>	Anexo II. Instituciones nacionales y referentes institucionales participantes en la construcción del Marco Nacional de Recuperación	106
<b>8</b>	Anexo III. Lista de Asistencia	109
<b>9</b>	Referencias	115

## Figuras

<b>Figura 1</b>	Número de visitantes externos y pérdidas económicas, febrero de 2020 a marzo de 2022	26
<b>Figura 2</b>	PIB corriente y pérdidas en valor agregado, marzo de 2020 a mayo de 2021 (en millones de balboas)	26
<b>Figura 3</b>	Temporalidad de la respuesta y recuperación ante desastres	64
<b>Figura 4</b>	Evaluación de efectos, impactos y necesidades de recuperación y Marco de Recuperación	65
<b>Figura 5</b>	Continuidad entre respuesta humanitaria y recuperación	66
<b>Figura 6</b>	Elementos para la Definición de un Marco de Recuperación	68
<b>Figura 7</b>	Principios rectores de la recuperación	73
<b>Figura 8</b>	Organigrama del Mecanismo de Coordinación de la Recuperación	78
<b>Figura 9</b>	Flujo de acciones para la gestión, asignación y monitoreo de recursos financieros para la recuperación	85
<b>Figura 10</b>	Buenas prácticas financieras para la recuperación post-desastre	86

## Tablas

<b>Tabla 1</b>	Otros instrumentos de política y planificación relevantes para la Gestión Integral de Riesgo de Desastres, Adaptación al Cambio Climático y Recuperación Post-desastre	41
----------------	--	----

## Recuadros

<b>Recuadro 1</b>	La pandemia del Covid-19 y sus efectos en el turismo y el comercio en Panamá	25
<b>Recuadro 2</b>	Lecciones aprendidas de los desastres y sus procesos de recuperación en Panamá	27
<b>Recuadro 3</b>	Instrumentos y mecanismos financieros para la respuesta y recuperación post-desastre.	88

## Abreviaturas

ACC	Adaptación al Cambio Climático
ADALPA	Asociación de Alcaldes de Panamá
AMUPA	Asociación de Municipios de Panamá
BBB	Reconstruir Mejor (por sus siglas en inglés “Building Back Better”)
BM	Banco Mundial
CONARE	Coordinadora Nacional de Representantes de Corregimiento
DRF	Marco de recuperación de desastres <i>(por sus siglas en inglés)</i>
GFDRR	El Fondo Mundial para la Reducción y Recuperación de Desastres <i>(por sus siglas en inglés)</i>
GIRD	Gestión Integral del Riesgo de Desastres
GFRD	Gestión Financiera ante el Riesgo de Desastres
GRD	Gestión de Riesgos de Desastres
IMHPA	Instituto de Meteorología e Hidrología de Panamá
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
M&E	Monitoreo y evaluación
MEDUCA	Ministerio de Educación
MiAMBIENTE	Ministerio de Ambiente
MICI	Ministerio de Comercio e Industrias
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MIVIOT	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MOP	Ministerio de Obras Públicas
PDNA	Evaluación de Necesidades Post-Desastre <i>(por sus siglas en inglés)</i>
PRPD	Planificación de la Recuperación Pre-Desastre
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPP	Asociación público-privada <i>(por sus siglas en inglés)</i>
RRD	Reducción de riesgos de desastres
SINAPROC	Sistema Nacional de Protección Civil de Panamá
UE	Unión Europea



Cápítulo 1.

# Introducción



# 1. Introducción

Panamá es uno de los países más expuestos a múltiples amenazas<sup>1</sup>. Los efectos de los ciclones tropicales Eta e Iota (2020), Nate (2017) y Otto (2016), las sequías de 2013, 2015 y 2018, y las inundaciones de Bocas del Toro de 2008 y del Darién 2010, son manifestaciones del alto nivel de riesgo a desastres que enfrenta Panamá. Se estima que entre 2000 y 2010 el Estado de Panamá invirtió USD 231,999,725 en la atención de situaciones de emergencia<sup>2</sup>. Más recientemente, la pandemia del Covid-19 generó fuertes impactos económicos y sociales, que resultaron en una disminución del 17.9% del PIB en 2020<sup>3</sup>.

Panamá es un país ingreso alto y previo a la pandemia del Covid-19 presentaba un ritmo de crecimiento cuatro veces mayor al promedio regional<sup>4</sup>. Sin embargo, la marcada desigualdad y elevada exposición a múltiples amenazas plantean un contexto de riesgo complejo. Mientras que el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) a nivel nacional se estimó en 19% (2018), el IPM alcanzó 95.4% en la comarca indígena Ngäbe-Buglé<sup>5</sup>.

En respuesta a la necesidad de reducir los niveles de riesgo de desastres y fomentar la resiliencia económica, social, sanitaria, cultura y educativa de la sociedad panameña, el 24 de agosto de 2021 se constituye el Gabinete de Gestión Integral de Riesgos a Desastres (GIRD) (Decreto Ejecutivo 251), con el objetivo de promover lineamientos, políticas nacionales, planes estratégicos y programas destinados a la gestión integral del riesgo de desastres. Con la creación de este Gabinete, el Gobierno de Panamá eleva la estructura de coordinación multisectorial de la GIRD 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<sup>6</sup>.

La Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (PNGIRD) 2022-2030, construida bajo el liderazgo del Gabinete y aprobada en octubre de 2022, define siete instrumentos clave para la implementación: 1) Plan Estratégico Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (PENGIRD); 2) Plan Nacional de Respuesta; 3) Marco Nacional de Recuperación Post-Desastres; 4) Mesas de trabajo y Foro consultivo nacional; 5) Estrategia financiera y mecanismos de financiamiento; 6) Sistema Nacional de Información de la Gestión Integral de Riesgo de Desastres; y 7) Guías para la implementación de provincias, municipios y comarcas.

Si bien a nivel global se han realizado importantes esfuerzos por fortalecer la preparación para una respuesta eficaz ante los desastres, el trabajo en torno a la preparación de la recuperación es incipiente en la mayoría

<sup>1</sup> Maxx Dilley et al., "Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis" (Washington, DC: World Bank, 2005), <https://doi.org/10.1596/0-8213-5930-4>.

<sup>2</sup> SIAPROC et al., "Marco Nacional de Recuperación - Panamá," 2015.

<sup>3</sup> Banco Mundial, "Panamá: Panorama General," 2022, <https://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview>.

<sup>4</sup> Banco Mundial.

<sup>5</sup> Omar Moreno, Joslyn Guerra, and Julio Diéguez, "Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá" (República de Panamá: Ministerio de Economía y Finanzas, 2018).

<sup>6</sup> Gabinete de Gestión Integral de Riesgos a Desastres, Política Nacional de Gestión Integral Del Riesgo de Desastres de Panamá 2022-2030 (Panamá: Gobierno de Panamá, 2022).

de los casos. Este esfuerzo se enmarca en las prioridades del Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres (2015-2030), particularmente la prioridad 4: “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”.

Los resultados de la aplicación del Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres en Panamá (2013) revelaron la necesidad del país de progresar en la planificación de la recuperación. El análisis de los resultados por componentes de política pública para la GRD mostró el nivel más bajo de avance en el componente de “planificación de la recuperación post-desastre”, en el cual se evidenciaba que el país no contaba con la normatividad necesaria para orientar los procesos de recuperación<sup>7</sup>. En 2015, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el gobierno de Panamá desarrolló su primer Marco Nacional de Recuperación, pero el mismo nunca llegó a ser aprobado e implementado.

El desarrollo del Marco de Recuperación<sup>8</sup> de Panamá sigue los principios planteados en la guía para la construcción de Marcos de Recuperación desarrollada por Naciones Unidas, Banco Mundial y Unión Europea (acuerdo tripartito), adaptado en base a la experiencia nacional e internacional, institucionalidad existente y prioridades establecidas por el Gobierno de Panamá.

La construcción del MNR se ha desarrollado a partir de un proceso participativo, con la contribución activa de instituciones que tienen un rol clave en la implementación de procesos de recuperación, la gestión de riesgo de desastres y la gestión del desarrollo. Para su construcción se conformó un Comité Técnico de Formulación del Marco Nacional de Recuperación (MNR), liderado por la Secretaría Técnica del Gabinete de Gestión Integral del Riesgo de Desastres y conformado por el Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Ministerio de Comercio e Industria, y el Ministerio de Ambiente y la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos, y consultas con diversos actores sectoriales y territoriales.

El Marco Nacional de Recuperación Post-Desastre de Panamá (MNR) 2022-2030 se establece como el instrumento que guía la gestión de pro-

<sup>7</sup> Sergio Lacambra et al., “Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas En Gestión de Riesgo de Desastres (IGOPP): Informe Nacional de Panamá” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015), <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15502/indice-de-gobernabilidad-y-politicas-publicas-en-gestion-de-riesgo-de-desastres>.

<sup>8</sup> GFDRR, UNDP, and EU, “Disaster Recovery Framework Guide,” Text/HTML, 2020, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/692141603785003050/Disaster-Recovery-Framework-Guide>.

cesos de recuperación post-desastres, para una recuperación ágil, eficaz e integral, y transformadora de la situación de riesgo hacia un desarrollo más seguro y resiliente. Este marco busca plasmar los objetivos y principios del proceso de recuperación; los roles y responsabilidades de las instituciones a nivel nacional y local; los mecanismos de coordinación al interior del Gobierno, con las unidades territoriales, y con las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado; los mecanismos financieros para la recuperación; y los arreglos de implementación y gestión de la recuperación, monitoreo y seguimiento, y comunicación de los resultados del proceso de recuperación.

La preparación de la recuperación parte del reconocimiento de la evolución de las necesidades en el tiempo y la necesidad de generar procesos ordenados y eficaces, que se integren las prioridades y metas de desarrollo de mediano y largo plazo. Mientras la respuesta ante un desastre se centra predominantemente en las necesidades a corto plazo (ej. servicios de emergencia, ayuda humanitaria), la recuperación busca recuperar la infraestructura, la dinámica social y productiva, evitando reconstruir la vulnerabilidad y reduciendo el riesgo frente a nuevos desastres. Para ello, es necesario desarrollar una serie de capacidades, dentro del aparato público, a distintos niveles, y en coordinación con otras instituciones u organizaciones vinculadas al proceso de recuperación.

El presente documento parte de un análisis del contexto nacional para la recuperación, buenas prácticas y lecciones aprendidas de procesos de recuperación, resume el marco metodológico para la definición de Marcos de Recuperación, y plantea los elementos clave del Marco Nacional de Recuperación de Panamá 2022-2030. Finalmente, define algunas líneas de acción para la preparación e implementación de la recuperación, como elementos orientativos para fortalecer las capacidades necesarias para hacer frente a un futuro proceso de recuperación.



Cápítulo 2.

## Contexto nacional para la recuperación

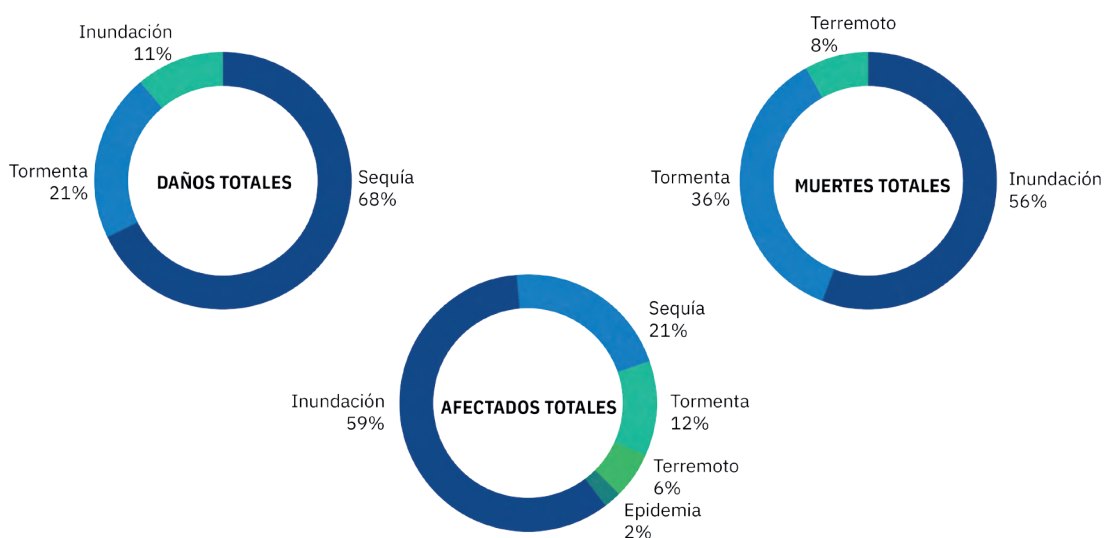


## 2. Contexto nacional para la recuperación

### 2.1 Riesgo de Desastres y procesos de Recuperación en Panamá

#### Perfil de Riesgo de Desastres en Panamá

Panamá es uno de los 15 países más expuestos a múltiples amenazas a nivel mundial<sup>9</sup>. Se encuentra expuesto a amenazas tanto de origen geológico como hidrometeorológico. Las inundaciones y tormentas han sido responsables del mayor número de afectados y muertes totales, mientras que las sequías han sido responsables de la mayor proporción de daños en los últimos 60 años<sup>10</sup>.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de EM-DAT 1960-2020<sup>11</sup>

Las inundaciones y tormentas han sido responsables del mayor número de afectados y de muertes totales, mientras que las sequías han sido responsables de la mayor proporción de daños, en los últimos 60 años. Panamá es vulnerable a los efectos del Cambio Climático, evidenciando desastres producto de amenazas hidro-climáticas como inundaciones o temporadas secas más prolongadas, que resultan en impactos negativos sobre importantes actividades económicas como la agricultura, el funcionamiento del Canal interoceánico, la producción de energía, las infraestructuras, etc<sup>12</sup>.

Panamá se ubica entre los 15 países más expuestos a amenazas naturales en Latinoamérica y el Caribe, y su nivel de riesgo es considerado medio, tomando en cuenta elementos de vulnerabilidad y falta de capacidad de afrontamiento<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Dilley et al., "Natural Disaster Hotspots."

<sup>10</sup> CRED / UCLouvain, "EM-DAT," EM-DAT, CRED / UCLouvain, Brussels, Belgium, 2021, www.emdat.be.

<sup>11</sup> CRED / UCLouvain.

<sup>12</sup> Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático de la República de Panamá.

<sup>13</sup> Comisión Europea, "Índice de Gestión de Riesgos Para América Latina y El Caribe. Actualización INFORM-LAC 2020," 2020.

Escenarios de riesgo desarrollados por el Banco Mundial, considerando un valor de exposición de edificaciones de USD 45.8 mil millones, resaltan una pérdida promedio anual (AAL) estimada en USD 29.5 millones, equivalentes al 0.6% del PIB; una pérdida máxima probable (período de retorno de 250 años) de USD 861.8 millones o 1.9% del PIB, y pérdidas por terremoto dentro de un año determinado para un período de retorno de 250 años que podrían exceder los USD 1.8 billones<sup>14</sup>. Las estimaciones muestran que si un sismo de magnitud Mw7.8 como el ocurrido en 1882 en la costa de Panamá, hubiese ocurrido en 2015, habría causado pérdidas del orden de USD 820 Millones, equivalentes al 1.8% del PIB<sup>15</sup>.



### **Desastres y procesos de recuperación en Panamá (casos de estudio)**

En los últimos años, Panamá ha sido afectada por diversos fenómenos de origen natural y socio-natural, tales como ciclones tropicales (Otto en 2016, Nate en 2017, Eta e Iota en 2020), inundaciones (Inundaciones en Bocas del Toro en 2008 y Darién en 2010), sequías (2013, 2015, 2018) y la reciente pandemia del Covid-19, los cuales han desafiado las capacidades del Estado de Panamá para la atención a la emergencia y la transición a la recuperación. A continuación, se muestran algunos ejemplos de desastres y procesos de recuperación en el país, resaltando algunas lecciones aprendidas.

#### **Inundaciones de Darién, 2010<sup>16</sup>**

Entre el 7 y 8 de diciembre del 2010, un sistema de baja presión localizado al norte de Panamá produjo precipitaciones significativas en la Comarca Kuna Yala y Madugandí, Colón, el área del Canal de Panamá, el Golfo de Panamá y la región montañosa del Darién, provocando severas inundaciones que afectaron la infraestructura vial y educativa, así como la actividad económica y social. Este evento fue precedido por los efectos del Ciclón Tropical Tomás, que había ya generado lluvias importantes, inundaciones y deslaves en las provincias de Chiriquí, Veraguas, Colón, Darién y Coclé. El gobierno respondió con una declaratoria de emergencia en diciembre de 2010.

Con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo por un monto aproximado de USD 20,6 millones, el Ministerio de la Presidencia a través del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), puso en marcha un programa destinado a apoyar los esfuerzos del gobierno para restaurar servicios básicos afectados en la Provincia de Panamá, en el Distrito de Chepo, en la Provincia de Darién y en la ciudad de Colon. El programa consistió en rehabilitar 41 sistemas de saneamiento, reparar



<sup>14</sup> Banco Mundial, "Perfil de Riesgo de Desastres de Panamá," 2022, <https://www.gfdrr.org/en/publication/panama-country-disaster-risk-profile>.

<sup>15</sup> Banco Mundial.

<sup>16</sup> PNUD, "Experiencias de Recuperación Post-Desastre En Centroamérica: Programa de Emergencia Para Respuesta Inmediata Por Las Inundaciones En Panamá – 2010.," 2014.

18 centros de salud, rehabilitar 54 centros educativos y reparar puntos críticos de la carretera a Darién. A través de estas intervenciones, el programa buscaba también apoyar la reactivación económica de las áreas afectadas.

Entre las limitaciones identificadas se resaltó la falta de un mecanismo oficial para coordinar la evaluación de daños y pérdidas y necesidades de recuperación, y la planificación de la recuperación misma, incluyendo el establecimiento de prioridades, y mecanismos de asignación y seguimiento de recursos. El liderazgo definido de forma coyuntural puede resultar en la exclusión de sectores y la falta de una visión holística.

### Sequía del 2018

La ocurrencia de sequías o períodos secos en Panamá suele generar impactos negativos durante la temporada de verano, principalmente en la región del Arco Seco (y las 4 zonas vulnerables identificadas: Cerro Punta, Comarca Ngäbe-Buglé, el Arco Seco y la Sabana Central Veragüense). En los últimos años, la ocurrencia de sequías ha afectado cada vez más a la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá y sectores económicos a nivel nacional.<sup>17</sup>

En 2018, los países de Centroamérica experimentaron condiciones de sequía. En Panamá, la sequía afectó la producción agrícola, el suministro de agua y energía, y la funcionalidad del Canal de Panamá. Se introdujeron restricciones al calado de los barcos que cruzan el Canal de Panamá, debido a la disminución de los niveles de los lagos que alimentan el canal.<sup>18</sup>

A través del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) se perforaron entre 2019 y 2021 más de 1,000 pozos, y se construyeron 68 abrevaderos y más de 20 nuevas represas, en varias regiones del país, a fin de darle a los pequeños productores una herramienta para el riego en tiempos de sequía y promover agricultura sostenible y el uso ordenado del recurso hídrico.<sup>19</sup>

La autoridad del Canal de Panamá anunció, además de las inversiones en infraestructura, el establecimiento de un plan de gestión hídrica para combatir la sequía que amenaza tanto la operación del canal como el acceso local al agua.

En 2020, Panamá publicó el Plan Nacional contra la Sequía (PNS), liderado por la Dirección de Seguridad Hídrica del Ministerio de Ambiente, con

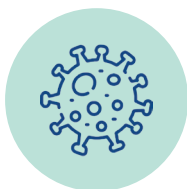


<sup>17</sup> Ministerio de Ambiente, Gobierno Nacional de la República de Panamá, “Plan Nacional contra la Sequía de Panamá” (Ministerio de Ambiente y Convención de Lucha contra la Desertificación de las Naciones Unidas (UNCDD), 2020).

<sup>17</sup> “GDO Analytical Report: Drought in Central America and Caribbean – March 2019 - World | ReliefWeb,” accessed December 22, 2022, <https://reliefweb.int/report/world/gdo-analytical-report-drought-central-america-and-caribbean-march-2019>.

<sup>18</sup> Redacción EFEverde, “Panamá afronta la sequía con la perforación de más de 500 pozos en áreas agrícolas,” EFEverde, January 13, 2022, <https://efeverde.com/panama-sequia-perforacion-500-pozos/>.

<sup>19</sup> Ministerio de Ambiente, Gobierno Nacional de la República de Panamá, “Plan Nacional contra la Sequía de Panamá.”



una visión de coordinación y planificación multistitucional ante la problemática del fenómeno de la sequía y sus repercusiones a nivel nacional. El PNS se sustenta en los distintos esfuerzos, nacionales para la atención de la sequía y con un enfoque proactivo bajo principios de reducción del riesgo y de adaptación al cambio climático. El PNS está basado en el modelo teórico del plan nacional de sequía desarrollado por la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD).<sup>20</sup>

### La Pandemia del Covid-19 (2020-2021)

América Latina y el Caribe ha sido una de las regiones más afectadas en términos económicos y sociales por la crisis del Covid-19. La caída del PIB en América Latina y el Caribe se estimó en 6,7 % para 2020, muy superior a la caída para el mundo estimada en 4.3%. La mayoría de los países de la región acumularon déficits presupuestarios considerables desde el comienzo de la pandemia, y un aumento del gasto público destinado a fortalecer los sistemas sanitarios, subsidios y programas de transferencias para aliviar los impactos de la crisis en la pobreza<sup>21</sup> (Programa Panamá Solidario). La pandemia generó además fuertes impactos sociales; aunque las transferencias y otras medidas implementadas contribuyeron a amortiguar el impacto social de la crisis, las tasas de pobreza incrementaron significativamente en la región<sup>22</sup>.

Panamá fue uno de los países más afectados de la región. En 2020, el PIB de Panamá disminuyó un 17.9% debido a la pandemia del Covid-19, la paralización de la construcción y los impactos del cierre en el turismo y comercio (ver Recuadro 1). El desempleo alcanzó el 18.5% y el índice de recuento de la pobreza aumentó al 14.8%. Análisis realizados por el Banco Mundial indican que la pobreza podría haber alcanzado el 18.8% si no se hubiera establecido el programa Panamá Solidario<sup>23</sup>.

Las restricciones a la movilidad y el impacto económico del cierre generaron además reducciones significativas en la recaudación proveniente del Impuesto a la Transacción de Bienes Materiales y Servicios (ITBMS). Se estima que más de 600 empresas fueron disueltas entre abril y noviembre 2020, lo cual se tradujo en menor empleo formal, menor recaudación de ingresos sobre la renta de empresas, menor inversión y consumo, menor recaudación de impuesto sobre la renta de personas naturales, aranceles e ITBMS. Lo anterior resultó en una contracción de la recaudación tributaria de 28% anual en 2020<sup>24</sup>. Lo anterior sucedió en un contexto de mayores necesidades de gasto e inversión para hacer frente a la pandemia y sus efectos económicos y sociales.

<sup>20</sup> Ministerio de Ambiente, Gobierno Nacional de la República de Panamá, "Plan Nacional contra la Sequía de Panamá."

<sup>21</sup> Banco Mundial, "Volver a Crecer, Informe Semestral de La Región de América Latina y El Caribe." (Washington, DC: Banco Mundial, 2021), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35329>; Banco Mundial, "Panamá: Panorama General."

<sup>22</sup> Banco Mundial, "Volver a Crecer, Informe Semestral de La Región de América Latina y El Caribe."

<sup>23</sup> Banco Mundial, "Panamá: Panorama General."

<sup>24</sup> José Larios and Karl Melgarejo, "La COVID-19 presenta una oportunidad para desarrollar nuevas herramientas de proyecciones de ingresos: El Caso de Panamá," Gestión fiscal (blog), March 30, 2021, <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/la-covid-19-presenta-una-oportunidad-para-desarrollar-nuevas-herramientas-de-proyecciones-de-ingresos-el-caso-de-panama/>.

El gobierno de Panamá respondió con un paquete de medidas para aliviar el impacto-socioeconómico de la pandemia, entre las cuales destacan i) Plan Panamá Solidario, como un programa de auxilio económico y subsistencia destinado a personas en condición de vulnerabilidad socioeconómica en los 679 corregimientos del país, a través del plan se entregó el Vale Digital, bonos físicos y bolsas de alimentos; ii) programa de solidaridad de servidores públicos, que adoptó un descuento de los emolumentos de determinados servidores públicos; iii) programa de protección contra abusos laborales, el cual estableció medidas temporales de protección del empleo en las empresas afectadas por la pandemia; y iv) programa cero arancel, que estableció un arancel de cero para el maíz destinado al consumo animal de aves, cerdos, puercos y ganado lechero<sup>25</sup>.

La falta de un mecanismo y arreglos institucionales para la coordinación y gestión de la recuperación obligó la definición ad-hoc del liderazgo para la identificación del paquete de medidas y la ejecución de las mismas. El Ministerio de Economía y Finanzas realizó esfuerzos importantes para definir la mejor estrategia de recuperación, pero se vio limitado por la falta de una evaluación oportuna de daños y pérdidas en los distintos sectores y de los impactos económicos y sociales de la pandemia, que facilitarían la identificación de necesidades de recuperación de manera integral.

La recuperación de la actividad económica en el año 2021 llevó al país nuevamente a la categoría de ingreso alto. El PIB creció un 15,3 % en 2021, impulsado por el aumento de la producción de cobre (que se elevó un 61%), los movimientos en el Canal de Panamá y el flujo de pasajeros en los aeropuertos, así como por un incremento en el consumo y la inversión pública<sup>26</sup>.

Pese a los signos de recuperación económica, los impactos sociales de la pandemia del Covid-19 aún persisten<sup>27</sup>. Si bien los mercados laborales mostraron señales de recuperación en 2021, la informalidad es aún elevada y la tasa de desempleo llegó al 11.1 %.<sup>28</sup>



<sup>25</sup> Presidencia de Panamá, "Gabinete Aprueba Medidas Económicas, Laborales, y Sociales Para Atender La Pandemia," 2020, <https://www.presidencia.gob.pa/Noticias/Gabinete-aprueba-medidas-economicas-laborales-y-sociales-para-atender-la-pandemia->.

<sup>26</sup> Banco Mundial, "Panamá: Panorama General."

<sup>27</sup> Banco Mundial.

<sup>28</sup> Banco Mundial.



### **Recuadro 1. La pandemia del Covid-19 y sus efectos en el turismo y el comercio en Panamá**

La pandemia del Covid-19 y las medidas tomadas por el Gobierno de Panamá para contenerla, generaron impactos significativos en sectores como turismo e industria. Tras la declaración de la pandemia el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el gobierno instauró una amplia gama de medidas para contener el contagio, incluyendo la instauración de un toque de queda y de cuarentenas obligatorias, el cierre de las fronteras, el cierre de los locales deportivos y de esparcimiento, y la suspensión de eventos masivos, entre otras. Estas medidas se fueron ajustando según la evolución de la pandemia en el país.<sup>29</sup>

Las pérdidas en el sector turismo se estimaron sobre la base de la diferencia entre el flujo de turistas de la línea de base y el de los que efectivamente llegaron después de comenzada la pandemia, multiplicada por el gasto promedio de cada uno de ellos. La Figura 1 muestra las pérdidas estimadas del turismo externo. Para el sector comercio, las pérdidas fueron estimadas como la diferencia entre el PIB previsto en la línea de base y el PIB efectivamente realizado. En 2020, las pérdidas en valor agregado ascendieron a 3,188 millones de balboas, y a 4,655 millones de balboas en valor de producción, mientras que, durante el 2021, las pérdidas en valor agregado se estimaron en 2,186 millones de balboas, y en los 3,196 millones de balboas en valor de producción (Figura 2).<sup>30</sup>

<sup>29</sup>Omar D Bello and Leda Peralta, “Evaluación de los efectos e impactos de la pandemia de COVID-19 en los sectores del turismo y el comercio de Panamá,” Documentos de Proyectos LC/TS.2022/117 (Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022).

<sup>30</sup>Bello and Peralta.

Figura 1. Número de visitantes externos y pérdidas económicas, febrero de 2020 a marzo de 2022

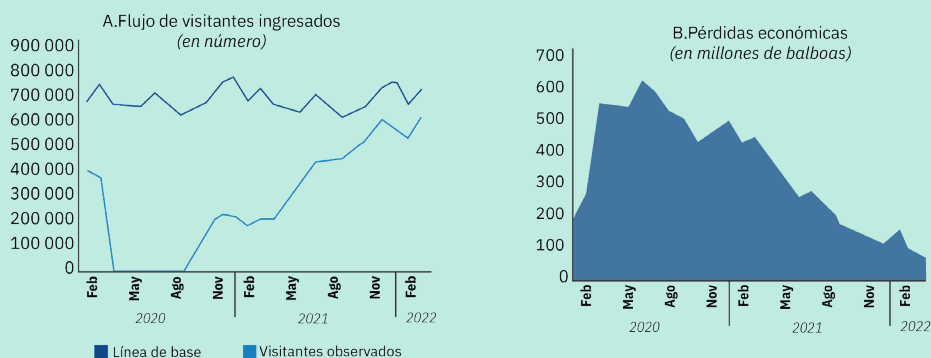
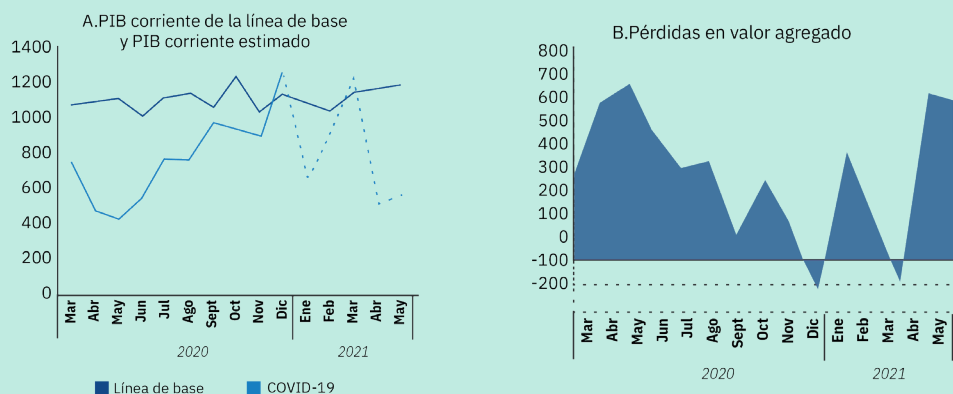


Figura 2. PIB corriente y pérdidas en valor agregado, marzo de 2020 a mayo de 2021 (en millones de balboas)



Fuente: Fuente: Bello, O. D., & Peralta, L. (2022).

Los impactos socioeconómicos de la pandemia incluyeron impacto en el empleo y los ingresos, especialmente en sectores de servicios, comercio y turismo. Las medidas del gobierno se centraron en atender la problemática de la pérdida de ingresos de los hogares y las nuevas necesidades que surgieron debido a las medidas de confinamiento, tales como violencia doméstica y de género.<sup>31</sup>

La evaluación liderada por CEPAL muestra que los efectos de la pandemia de COVID-19 sobre el turismo y el comercio de Panamá afectarán de forma significativa el PIB y el ingreso de los agentes económicos durante varios años. Los efectos económicos del Covid-19 en el turismo y el comercio durante 2020 alcanzaron un estimado de 9,998 millones de balboas, y un impacto equivalente a un 8.5% del PIB. Se perdieron más de 129,000 puestos de trabajo, aproximadamente un 6.5% de la población activa y la remuneración de los empleados y los obreros se redujo 1,776 millones de balboas (3.4% del PIB). Para 2021 se estimaron pérdidas de aproximadamente 6,765 millones de balboas, y un impacto equivalente a un 5.2% del PIB.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Bello and Peralta.

<sup>32</sup> Bello and Peralta.

## *Lecciones aprendidas de procesos de recuperación*

El Recuadro 2 resalta algunas de las principales lecciones aprendidas de los desastres y sus procesos de recuperación en Panamá:

### **Recuadro 2. Lecciones aprendidas de los desastres y sus procesos de recuperación en Panamá**

- Existen iniciativas institucionales para la identificación de daños y pérdidas, que han servido de insumo para la definición de programas sectoriales de asistencia. Sin embargo, estas iniciativas se presentan de manera dispersa. Es necesario estandarizar metodologías y herramientas para la gestión de la información y estimación de impactos económicos y sociales de los desastres que propicien la definición de estrategias de recuperación integrales y transformadoras de la condición de riesgo.
- Los procesos de recuperación se han centrado principalmente en la reconstrucción de la infraestructura física y abordando las necesidades sectoriales más inmediatas y de corto plazo.
- Los efectos indirectos de los desastres y los impactos económicos y sociales - que pueden trascender el área afectada por el desastre-, no son evaluados de manera sistemática. La recuperación social y económica no es abordada de manera integral.
- Es necesario contar con instrumentos flexibles que faciliten la gestión, movilización y asignación de recursos adicionales para la recuperación.
- Los efectos de la pandemia por Covid-19 dejaron clara la necesidad de contar con un Marco Nacional de Recuperación que permita ordenar la intervención y definir una hoja de ruta, así como de fortalecer las capacidades institucionales para la recuperación integral y sostenible, en lo físico, social, económico y ambiental.
- Contar con un Marco de Gestión Financiera ante el Riesgo de Desastres, facilita la movilización rápida y oportuna de recursos, permite al Estado contar con liquidez y minimizar el impacto fiscal y socioeconómico de los desastres, y promueve inversiones más resilientes. Lo anterior debe ser complementado con procesos ágiles de asignación de recursos, compras y contrataciones, así como con mecanismos para la administración y seguimiento a los fondos.
- Un liderazgo a alto nivel facilita la toma de decisiones, alineación de prioridades estratégicas, coherencia con la visión de desarrollo de país y coordinación entre distintos sectores y niveles de gobierno.

- La participación de entidades estratégicas y entes rectores de la Gestión del Riesgo de Desastres (ej. SINAPROC) facilita la transición entre los procesos de preparación y respuesta a la emergencia y los procesos de recuperación, y promueve la integración de elementos técnicos para garantizar la no reconstrucción del riesgo.
- Es esencial contar con una definición clara de roles y responsabilidades y mecanismos de coordinación interinstitucional, intersectorial e interterritorial para la gestión de la recuperación. La clara identificación de responsabilidades permite además identificar capacidades necesarias, brechas existentes y estrategias para garantizar la adecuada gestión e implementación de la recuperación en todas sus dimensiones.
- Para una adecuada implementación, es necesario contar con instrumentos y mecanismos ágiles que faciliten la implementación de la recuperación, la articulación, el monitoreo y seguimiento.



### Acuerdos internacionales

A nivel internacional destacan el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030,<sup>33</sup> el Acuerdo de París de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A nivel regional destaca la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR).

### Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (Marco de Sendai) tiene por objetivo lograr una reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países<sup>34</sup>. El Marco de Sendai se enfoca en adoptar medidas sobre las tres dimensiones del riesgo de desastre (amenaza, exposición y vulnerabilidad) para reducir los riesgos existentes, prevenir la creación de nuevos riesgos, y aumentar la resiliencia.

El Marco de Sendai establece que los Estados deben adoptar medidas específicas en todos los sectores, en los planos local, nacional, regional y mundial, con respecto a las siguientes cuatro esferas prioritarias: 1) comprender el riesgo de desastres; 2) fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionarlo; 3) Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia; y 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. Destaca además la importancia de promover la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los procesos de recuperación después de los desastres, facilitar los vínculos entre la atención a la emergencia, la rehabilitación y el desarrollo, e integrar el desarrollo económico y social sostenible de las zonas afectadas.<sup>35</sup>

La formulación del Marco Nacional de Recuperación bajo un enfoque transformador de la situación de riesgo hacia un desarrollo más seguro y resiliente, contribuye directa o indirectamente al cumplimiento de al menos 5 de las 7 metas establecidas en el Marco de Sendai: a) “reducir considerablemente la mortalidad mundial causada por desastres para 2030”; b) “reducir considerablemente el número de personas afectadas a nivel mundial para 2030”; c) “reducir las pérdidas económicas causadas directamente por los desastres en relación con el producto interno bruto

<sup>33</sup> UNDRR, “Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030” (Naciones Unidas, 2015).

<sup>34</sup> UNDRR.

<sup>35</sup> UNDRR.

(PIB) mundial para 2030”; d) “reducir considerablemente los daños causados por los desastres en las infraestructuras vitales y la interrupción de los servicios básicos, como las instalaciones de salud y educativas, incluso desarrollando su resiliencia para 2030”; e) “incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local para 2020”.<sup>36</sup>

## **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) buscan promover la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo. Fueron aprobados en 2015 por todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Integrar los ODS en la agenda de recuperación, es esencial para propiciar una recuperación más sostenible que conduzca a economías más inclusivas, ambientalmente sustentables y a sociedades más fuertes y resilientes.

Para viabilizar la implementación de la Agenda 2030 en el país, Panamá 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.

## **Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París (2015)**

En 2015, las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) adoptaron el Acuerdo de París con el principal objetivo de limitar el aumento de la temperatura media mundial por debajo de los 2 grados centígrados (preferiblemente 1.5) con respecto a niveles preindustriales. Establece además objetivos asociados al aumento de la capacidad adaptativa, fortalecimiento de la resiliencia, y reducción de pérdidas y daños por efectos adversos del Cambio Climático. El acuerdo reconoce la importancia de evitar, reducir al mínimo y hacer frente a las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, incluidos los fenómenos meteorológicos extremos y los fenómenos de lento desarrollo y la contribución del desarrollo sostenible a la reducción del riesgo de pérdidas y daños (artículo 8).<sup>37</sup> El Acuerdo de París es legalmente vinculante.

## **Política Centroamericana de Gestión de Riesgo**

El Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (CEPRENAC) y sus países miembros,

<sup>36</sup> UNDRR.

<sup>37</sup> UN, “Paris Agreement” (2015), [https://unfccc.int/sites/default/files/english\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf).

realizaron tras la aprobación del Marco de Sendai una actualización de la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR 2017-2030) la cual se alinea a los objetivos y metas establecidos por el Marco de Sendai.

La PCGIR plantea un Eje Articulador E: “Gestión de los Desastres y Recuperación”, el cual se enlaza con la prioridad de acción 4 del Marco de Sendai. Tiene por objetivo “fortalecer más la preparación para casos de desastres, en donde deben adoptarse medidas con anticipación para prepararse y asegurar que se cuente con la capacidad para la respuesta y recuperación de manera eficaz en todos los niveles, con la participación de todos, involucrando a los grupos de población en condiciones de mayor vulnerabilidad. Con manejo de datos e información que permitan el análisis y difusión de los mismos para brindar una mejor atención, así como lograr la resiliencia a los desastres en la Región Centroamericana.”<sup>38</sup>

### **Marco jurídico nacional**

El marco jurídico que norma la actuación del Estado de Panamá para la Gestión del Riesgo de Desastre y la Recuperación Post-Desastre, comprende una serie de leyes, códigos, decretos, reglamentos, políticas y planes nacionales, locales y sectoriales.

### **Constitución Política de la República de Panamá**

Dicho marco jurídico se encuentra fundamentado en la Constitución Política de la República de Panamá. Entre los artículos más relevantes para el caso particular, destacan:

- Artículo 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción.
- Artículo 55: En caso de guerra exterior o de perturbación interna que amenace la paz y el orden público, se podrá declarar en estado de urgencia toda la República o parte de ella...El Estado de urgencia y la suspensión de los efectos de las normas constitucionales citadas serán declarados por el Órgano Ejecutivo mediante decreto acordado en Consejo de Gabinete. El Órgano Legislativo, por derecho propio o a instancia del Presidente de la República, deberá conocer de la declaratoria del estado referido si el mismo se prolonga por más de diez días y confirmar o revocar, total o parcialmente, las decisiones adoptadas por el Consejo de Gabinete, relacionadas con el estado de urgencia. Al cesar la causa que haya motivado la declaratoria del

<sup>38</sup> CEPREDENAC, “Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastre,” 2017.

estado de urgencia, el Órgano Legislativo, si estuviese reunido, o, si no lo estuviera, el Consejo de Gabinete levantará el estado de urgencia.

- Artículo 112. Es deber del Estado establecer una política de población que responda a las necesidades del desarrollo social y económico del país.
- Artículo 117. El Estado establecerá una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso.
- Artículo 119. El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas
- Artículo 124. El Estado dará atención especial a las comunidades campesinas e indígenas con el fin de promover su participación económica, social y política en la vida nacional.
- Artículo 163-8. Es prohibido a la Asamblea Nacional ordenar o autorizar otras partidas y programas no previstos en el Presupuesto General del Estado, salvo en casos de emergencia así declarados expresamente por el Órgano Ejecutivo.

### ***Legislación específica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres***

#### **Ley de SINAPROC**

Los primeros antecedentes normativos e institucionales relacionados con la gestión de riesgo de desastres en Panamá se encuentran reflejados en la Ley 22 de noviembre de 1982, a través de la cual se crea el “Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) para casos de desastres, adscrito al Ministerio de Gobierno y Justicia (actual Ministerio de Gobierno), abarcando el nivel nacional, provincial y municipal.<sup>39</sup> Esta ley establecía al SINAPROC como un ente orientado a la ayuda humanitaria, responsable de la ejecución de medidas, disposiciones y órdenes tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la acción del hombre o la naturaleza, puedan provocar sobre la vida y bienes sociales.<sup>40</sup>

Con el objetivo de adaptar la institucionalidad y ampliar su carácter, el 11 de febrero de 2005 se aprobó la Ley No. 7<sup>41</sup>, que reorganiza al SINAPROC. Esta Ley lo define nuevamente como un “organismo humanitario” adscrito al Ministerio de Gobierno, pero le asigna

<sup>39</sup> “Evaluación Del Estado de La Reducción de Riesgo de Desastres En La República de Panamá | Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo,” accessed December 14, 2022, <https://www.undp.org/es/panama/publications/evaluaci%C3%B3n-del-estado-de-la-reducci%C3%B3n-de-riesgo-de-desastres-en-la-rep%C3%BAblica-de-panam%C3%A1>.

<sup>40</sup> Ministerio de Ambiente, Gobierno Nacional de la República de Panamá, “Plan Nacional contra la Sequía de Panamá.”

<sup>41</sup> Asamblea Nacional de Panamá, “Ley No. 7 Que Reorganiza El Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC),” Pub. L. No. 7 (2005).

competencias de “planificación, investigación, dirección, supervisión y organización de las políticas y acciones tendientes a prevenir los riesgos materiales y psicosociales, y a calibrar la peligrosidad que puedan causar los desastres naturales y antropogénicos” (Art.5).

La Ley 7 asigna además funciones de “Promover un plan nacional de gestión de riesgos, con el objetivo de reducir las vulnerabilidades existentes y el impacto de los desastres en todo el territorio nacional; formular y poner en marcha estrategias y planes de reducción de vulnerabilidades y gestión de riesgos, y planes y acciones para fortalecer y mejorar la capacidad de respuesta y atención humanitaria; así como promover programas de educación, análisis, investigación e información técnica y científica sobre amenazas naturales y antropogénicas...” (Art. 5 numerales 2, 3, 4 y 5). Con una visión más preventiva, la nueva ley establece que el SINAPROC dará especial atención a las medidas de prevención de desastres y de previsión de riesgos (Art. 8).

La Ley No. 7 se reglamentó en abril de 2008, mediante Decreto Ejecutivo No. 177<sup>42</sup>, confiriendo a SINAPROC la responsabilidad de ejecutar políticas y planes de prevención, mitigación, preparación y recuperación para desastres (Art. 3), con las finalidades de “garantizar una oportuna y efectiva intervención cuando ocurran emergencias o desastres, gestionando los recursos para apoyar el desarrollo de planes, programas y proyectos de gestión de riesgos (art. 4 literales d y e) y define como función del Sistema proporcionar una respuesta organizada, eficaz, eficiente (Art. 5. Literal g). El reglamento detalla que las medidas de respuesta de emergencia de desastre implican atender a la población afectada lo más rápidamente posible, las cuales se extenderán a la recuperación de todos los servicios básicos y todas aquellas áreas necesarias para el retorno de la población a la vida cotidiana. (art. 40).

El reglamento introduce también la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, articulando instrumentos, programas y recursos, y define al Plan Nacional de Gestión de Riesgos como instrumento de aplicación estratégico de la Política Nacional (Art.32).

Tanto la Ley No. 7 como su reglamento abordan la gestión del riesgo de desastres desde una visión más preventiva. Sin embargo, el abordaje institucional plantea una limitada desconcentración, con un nivel político por debajo del nivel ministerial que coarta la articulación intersectorial para la gestión integral del riesgo, planteando un énfasis en la preparación y respuesta a emergencias.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> “Decreto Ejecutivo No 177 de 30 de abril de 2008, ‘POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY 7 DE 11 DE FEBRERO DE 2005,’” vLex, accessed December 22, 2022, <https://vlex.com.pa/vid/decreto-ejecutivo-reglamenta-ley-69910502>.

<sup>43</sup> “Evaluación Del Estado de La Reducción de Riesgo de Desastres En La República de Panamá | Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo.”

## Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo

La primera Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres data de 2010. La misma constituye un punto de inflexión importante para la transición de la gestión de los desastres a la gestión integral del riesgo, introduciendo conceptos de gestión correctiva y prospectiva del riesgo, armonizando la GIRD a la gestión integrada de recursos hídricos, la adaptación al cambio climático y los procesos de ordenamiento territorial.<sup>44</sup>

La versión actual de la Política Nacional GIRD (2022 – 2030) se establece como el mayor instrumento de orientación política, institucional y programática para la Gestión Integral de Riesgos a Desastres (GIRD) en Panamá, y constituye un mandato para todas las instituciones del Estado. La política tiene un enfoque multisectorial y establece un alcance territorial en los niveles comunal, comarcal, municipal, provincial y nacional, asegurando la participación de las comunidades, la sociedad civil, la academia y el sector privado, tanto en su diseño como su implementación.<sup>45</sup>

La PNGIRD tiene la 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”.

### La PNGIRD 2022-2030 resalta atribuciones y mandatos del Estado <sup>46</sup>:

- 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;
- Disponer las medidas 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;
- Integrar medidas de reducción del riesgo de desastres durante la fase de planificación de los programas de desarrollo e infraestructura;
- Garantizar la continuidad de los servicios públicos y proteger a su personal y usuarios;
- Establecer planes ex ante de preparación para emergencias, planes

<sup>44</sup> “Evaluación Del Estado de La Reducción de Riesgo de Desastres En La República de Panamá | Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo.”

<sup>45</sup> Gabinete de Gestión Integral de Riesgos a Desastres, Política Nacional de Gestión Integral Del Riesgo de Desastres de Panamá 2022-2030.

<sup>46</sup> Gabinete de Gestión Integral de Riesgos a Desastres.

de continuidad y recuperación de sus servicios

- 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;
- Fortalecer los programas de seguros para minimizar las pérdidas económicas y de infraestructura;
- 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;
- Establecer mecanismos municipales, distritales, sectoriales y multi-sectoriales para la recuperación.

A los gobiernos provinciales, distritales y comarcales les mandata a elaborar y aplicar estrategias, planes y acciones para la gestión del riesgo de desastres en sus jurisdicciones, debiendo ser parte integral de los planes de desarrollo, y debiendo integrar la GIRD en sus acciones y decisiones, incluidas el ordenamiento del territorio, la expedición de permisos de construcción, la zonificación de los riesgos, entre otros <sup>47</sup>.

### **La PNGIRD establece 5 ejes estratégicos:**

1. Reducción del riesgo de desastres en la inversión pública y privada para el desarrollo económico sostenible
2. Desarrollo y compensación social para reducir la vulnerabilidad
3. Gestión del riesgo de desastres y su relación con el cambio climático
4. Gestión territorial, gobernabilidad y gobernanza
5. Gestión de los desastres y recuperación

El EE5. “Gestión de los desastres y recuperación” establece dentro de sus objetivos OE5.2 “Fortalecer las capacidades, la normativa y los instrumentos para prepararse, evaluar, planificar, implementar y monitorear la recuperación post desastre”, a través del programa P5.2 “Recuperación y reconstrucción”, bajo la responsabilidad del Sistema Nacional de Protección Civil y el Ministerio de Economía y Finanzas. Dicho programa define tres productos específicos: 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.

La construcción del Marco Nacional de Recuperación (MNR) de Panamá 2022-2030 responde directamente al Prd5.2.2, y se vincula estrecha-

<sup>47</sup> Gabinete de Gestión Integral de Riesgos a Desastres.

mente a los tres productos establecidos bajo el programa de recuperación. El establecimiento del MNR 2022-2030 bajo un enfoque transformador de la situación de riesgo y principios de reconstruir mejor (BBB) que promueve la recuperación integral en lo físico, social, económico y ambiental, se articula directa o indirectamente con todos los ejes establecidos en la política. En el Anexo I se resumen los ejes estratégicos y sus objetivos, así como los lineamientos para orientar la acción específica de las instituciones (programas y productos) establecidos en la PNGIRD 2022-2030.

Junto a la PNGIRD, el gobierno de Panamá aprobó además el Plan Estratégico Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (PENGIRD) de Panamá 2022-2030<sup>48</sup>, el cual retoma los ejes estratégicos, programas y productos de la política y define sus respectivos indicadores y metas para lograr que cada uno de los actores se acople al sistema, fundamentado en un enfoque de responsabilidad compartida de los diferentes sectores y en los diferentes niveles. El PENGIRD se convierte entonces en la base para la planificación institucional, tanto estratégica como operativa.

### **Ley Marco sobre Cambio Climático**

Panamá ratificó la Convención Marco sobre las Naciones Unidas (CMNUCC) a través de la Ley 10 del 12 de abril de 1995. En 2018, mediante el Decreto Ejecutivo 36 de 28 de mayo de 2018 se instituye la nueva estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, bajo el cual se crea la Dirección de Cambio Climático en concordancia con los establece en el Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 (Ley General de Medio Ambiente), que en virtud de las modificaciones introducidas por la Ley 8 de 25 de marzo de 2015 incluye un título sobre cambio climático y capítulos sobre mitigación y adaptación.

A la fecha, Panamá ha presentado tres Comunicaciones Nacionales (2000, 2011, 2019), un Informe Bienal de Actualización (2019), su primera Contribución Nacionalmente Determinada (NDC) en 2016, y, en el año 2020, el Ministerio de Ambiente presenta la actualización de la Primera Contribución Determinada a nivel Nacional (CDN1).

### **Política Nacional de Cambio Climático (2007)<sup>49</sup>**

La Política Nacional de Cambio Climático (PNCC) queda establecida por Decreto Ejecutivo No. 35 de 26 de febrero de 2007, donde se reconoce la ocurrencia del cambio climático como una realidad incuestionable y donde Panamá considera la lucha contra el Cambio Climático desde dos grandes esferas de acción: la mitigación y la adaptación.

<sup>48</sup> "Gabinete de Gestión Integral de Riesgos a Desastres, Plan Estratégico Nacional de Gestión Integral Del Riesgo de Desastres (PENGIRD) de Panamá 2022-2030 (Panamá: Gobierno de Panamá, 2022).

<sup>49</sup> Política Nacional de Cambio Climático 2007 (Panama: Autoridad Nacional del Ambiente, 2007).

La PNCC establece principios, objetivos y líneas de acción, constituyéndose como el marco orientador de las actividades a desarrollar por el sector público, privado y la sociedad civil, buscando contribuir con la estabilización de los GEI, promover medidas de adaptación y asegurar el desarrollo sostenible.

Desde la aprobación de la PNCC, las políticas y obligaciones internacionales de las partes han ido evolucionando al marco que actualmente conocemos y que está propuesto para venir. Es por esto que, para poder lograr los objetivos adquiridos bajo la Convención, se hace necesario la actualización y creación de un marco que permita contar con las bases para facilitar la acción climática en el país.

Para esto el MiAMBIENTE plantea un proyecto para la actualización de la PNCC y el desarrollo de una Ley Marco de Cambio Climático. A través de este proyecto se pretende incidir en la agenda climática nacional mediante la reformulación de la política pública actual para su actualización de acuerdo con los compromisos internacionales que han surgido después de 2007 y las acciones nacionales vigentes con horizonte de cumplimiento 2050.

El proyecto tiene como objetivo el robustecimiento de la Gobernanza Climática a través de:

- Actualización de Política Nacional de Cambio Climático de Panamá al 2050 (PNCC2050), Plan de acción y formulación de un set de Indicadores para el Seguimiento y Evaluación.
- Formular la PNCC2050 junto su plan de acción, en consideración de la evaluación estratégica, concertación de la consulta pública y aprobación por parte de Actores Claves estratégicos.
- Formulación del anteproyecto de Ley Marco sobre Cambio Climático (LMCC) mediante un proceso de participación ciudadana y concertación
- Formular el anteproyecto de LMCC a través de un proceso de participación ciudadana y concertación que incluya actores claves del desarrollo resiliente (sector privado, academia, gremios, etc.), las instituciones públicas con competencia en cambio climático y la ciudadanía a nivel regional y sectorial en base al “Diagnóstico estratégico y análisis institucional”

## Estrategia Nacional de Cambio Climático, 2050 <sup>50</sup> y Programa País FVC

La Estrategia Nacional de Cambio Climático 2050 se aprobó por Decreto Ejecutivo No 34 y se publicó oficialmente el 4 de junio de 2019 en la Gaceta Oficial de la República de Panamá. La Estrategia Nacional de Cambio Climático aborda la adaptación y mitigación, estableciendo acciones propuestas a nivel nacional. Además, establece metas climáticas 2030 y un marco de transparencia 2030-2050.

Con esta Estrategia, Panamá busca transitar hacia una economía verde como parte de la agenda climática de país, manteniendo el balance entre el crecimiento económico, la integración social y la gestión ambiental como ejes que impulsan el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

El Gobierno de Panamá firmó el Acuerdo de París el día 22 de abril de 2016 y ese mismo año presentó su Contribución Nacionalmente Determinada ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, un documento de país donde se establecen los sectores y áreas estratégicas para la acción climática. Esta Contribución Nacionalmente Determinada fue actualizada en diciembre 2020.

El Fondo Verde para el Clima (FVC) es el mecanismo financiero creado en el marco de esta Convención (CMNUCC) y busca apoyar a los países en el cumplimiento de sus Contribuciones Nacionales. El FVC financia proyectos y programas de mitigación y/o de adaptación, impulsados tanto por el sector público como por el sector privado, y que contribuyen además a cumplir las metas de desarrollo sustentable de los países postulantes.



<sup>50</sup> Ministerio de Ambiente, República de Panamá, Estrategia Nacional de Cambio Climático, 2050, 2019.

En diciembre del 2017, el Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE), en su rol de Autoridad Nacional Designada, presentó una postulación a estos fondos preparatorios, enfocados en fortalecer las capacidades nacionales.

El Ministerio de Ambiente de Panamá, beneficiario de los recursos, cuenta con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) para la administración de estos Fondos. El objetivo es fortalecer las capacidades nacionales para la gestión climática en Panamá, por medio de la elaboración, consulta y diseminación de los siguientes documentos estratégicos:

- Manual de procedimiento nacional para la emisión de cartas de no-objeción para iniciativas nacionales y regionales que buscan acceder a financiamiento climático nacional e internacional (incluyendo el FVC).
- Desarrollo de la Estrategia Nacional de Cambio Climático de Panamá por medio de un proceso participativo, inclusivo y con enfoque de género.
- Desarrollo de un Programa de Trabajo de País para el Fondo Verde para el Clima (FVC), por medio de un proceso participativo, inclusivo y con enfoque de género.
- Desarrollo de Notas de Concepto para el FVC basadas en las prioridades estratégicas de financiamiento identificadas.
- Estudio de evaluación de barreras y oportunidades para la participación del sector privado en inversiones relacionadas con las prioridades estratégicas nacionales definidas para adaptación y mitigación dentro del Programa de Trabajo País.
- Elaboración de cuatro notas conceptuales para presentar al FVC sobre la base de las prioridades de financiación estratégica, identificadas en el Programa de Trabajo País.
- Todo esto a través de un proceso participativo, con especial énfasis en el sector privado a través de talleres, inclusivo y con enfoque de género. Panamá, busca contribuir a la consecución de los objetivos de la Convención de las Naciones Unidas en el marco del Cambio climático (CMNUCC), los cuales promueven la transformación resiliente, el apoyo a los países en vías de desarrollo para limitar o reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI, o GHG por sus siglas en inglés) y la adaptación a los posibles impactos del cambio climático.

## Marco Estratégico de Gestión Financiera de Riesgo de Desastres <sup>51</sup>

El Gobierno de Panamá adoptó el Marco Estratégico de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres mediante Decreto Ejecutivo No. 578 del 13 de noviembre de 2014, formalizando así su marco orientador para gestionar el riesgo fiscal ante desastres asociados a amenazas naturales, buscando mejorar la capacidad de respuesta financiera del gobierno en caso de ocurrencia de un desastre y mitigar los impactos fiscales y sociales de largo plazo de estos eventos. El Marco Estratégico define 5 ejes estratégicos, reconociendo el rol de la gestión fiscal del riesgo de desastres como componente de la política de gestión fiscal y de la política de gestión integral del riesgo de desastres (2011-2015): i) identificación, dimensionamiento y entendimiento del riesgo fiscal debido a la ocurrencia de desastres; ii) incorporación del análisis de 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; y v) fortalecimiento de la Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgos (DICRE) en relación a su rol para diseñar e implementar estrategias de protección financiera. <sup>52</sup>



<sup>51</sup> Ministerio de Economía y Finanzas, Gobierno de Panamá, “Marco Estratégico de Gestión Financiera de Riesgos de Desastres,” 2014.

<sup>52</sup> Ministerio de Economía y Finanzas, Gobierno de Panamá.

*Tabla 1 Otros instrumentos de política y planificación relevantes para la Gestión Integral de Riesgo de Desastres, Adaptación al Cambio Climático y Recuperación Post-desastre.*

## Otros instrumentos de planificación relevantes

La Tabla 1 resume algunos de los instrumentos recientes (2016-2021) de política y planificación sectorial, relevantes para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (GIRD), Adaptación al Cambio Climático (ACC) y Recuperación Post-Desastre.

### Descripción

#### Plan Nacional de Seguridad Hídrica (PNSH) 2015-2050 <sup>53</sup>

El PNSH fue aprobado mediante Resolución de Gabinete No. 114 de 23 de agosto de 2016, con el objetivo de garantizar el acceso justo y equitativo del agua a toda la población y sectores productivos en cantidad suficiente y calidad aceptable. El Plan Nacional de Seguridad Hídrica se establece como instrumento de articulación y coordinación interinstitucional de los sectores involucrados con el uso del agua, mediante la planificación de acciones de nivel nacional, incluyendo intervenciones estructurales estratégicas, que de forma racional e integrada, permita garantizar el suministro de agua para el abastecimiento humano y satisfacer la demanda de los sectores productivos, así como la reducción de los riesgos asociados con los eventos climatológicos extremos asociados al cambio climático, tales como las sequías e inundaciones. Junto al PNSH se crea además al Consejo Nacional del Agua (CONAGUA) para impulsar, orientar, coordinar y garantizar la implementación del Plan.

#### Plan de Acción para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (PAGIRH) de Panamá (2022–2026) <sup>54</sup>

El PAGIRH 2022-2026, tiene como objetivo contribuir al aumento en la Seguridad Hídrica de Panamá, mediante la priorización de acciones concretas que permitan avanzar aceleradamente en la implementación de la GIRH, en función de prioridades nacionales, necesidades de los distintos sectores, capacidad institucional y disponibilidad de recursos financieros.

#### Plan Nacional contra la Sequía (2020) <sup>55</sup>

El Plan Nacional contra la Sequía (PNS) fue presentado por la Dirección de Seguridad Hídrica del Ministerio de Ambiente en 2020, bajo un enfoque proactivo y principios de reducción del riesgo y de adaptación al cambio climático. El PNS plantea una coordinación y planificación multiinstitucional bajo la coordinación entre los actores clave institucionales del Comité

<sup>53</sup> Comité de Alto Nivel de Seguridad Hídrica, Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015-2050: Agua para Todos (Panamá: Consejo Nacional del Agua, 2016), <https://www.undp.org/es/panama/publications/plan-nacional-de-seguridad-h%C3%ADrica-2015-2050-agua-para-todos>.

<sup>54</sup> Ministerio de Ambiente, República de Panamá and Global Water Partnership (GWP), "Plan de Acción Para La Gestión Integrada de Los Recursos Hídricos (PAGIRH) de Panamá (2022 – 2026)," 2022.

<sup>55</sup> Ministerio de Ambiente, Gobierno Nacional de la República de Panamá, "Plan Nacional contra la Sequía de Panamá."

Nacional de Lucha contra la Sequía y Desertificación (CONALSED). El PNS reconoce que la gestión del riesgo se atiende institucionalmente por medio de la Protección Civil (SINAPROC).

### Plan de Recuperación Verde<sup>56</sup>

El Ministerio de Ambiente publicó en 2022 el Plan de Recuperación Verde, buscando complementar los esfuerzos del Gobierno Nacional y los sectores socioeconómicos del país para reactivar la economía y mejorar la calidad de vida de la población, brindando propuestas para impulsar el desarrollo sostenible de una manera integral y aportar a la construcción de un país ambientalmente sostenible. El documento presenta una recopilación de propuestas para un desarrollo sostenible de diversos sectores económicos, sociales y ambientales, estructurada en áreas temáticas : i) Financiamiento Ambiental; ii) Cambio Climático; iii) Seguridad Hídrica; iv) Biodiversidad; v) Bosques; vi) Océanos; y vii) Educación ambiental.

### *Mandatos institucionales vinculados a la recuperación*

A continuación, se resumen los roles y responsabilidades de las principales instituciones vinculadas a la recuperación post-desastre.

### **Gabinete de Gestión Integral de Riesgos a Desastres**

El Gabinete de Gestión Integral de Riesgos a Desastres fue creado mediante Decreto Ejecutivo 251, del 24 de agosto 2021, 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.

Cuenta con tres niveles de gobernanza nacional: 1. Nivel político estratégico. 2. Nivel técnico de coordinación. 3. Nivel ejecutor, conformado por las entidades estatales con competencias en la GIRD; asimismo, establece un cuarto nivel “4. Gabinete de Gestión Integral de Riesgos a Desastres ampliado” que operará para tratar temas específicos, convocándose para ello la participación, de manera temporal, de otras carteras ministeriales, entidades del Estado, el sector académico oficial o la comunidad científica. El mismo decreto 251 provee un listado de 38 entidades estatales que pertenecen a este nivel. Estableciendo así sus niveles de toma de decisión, sus integrantes, sus funciones, y dejando

<sup>56</sup> Ministerio de Ambiente, Gobierno Nacional de la República de Panamá, “Plan de Recuperación Verde,” 2022.

clara la arquitectura de la gobernanza a nivel nacional.<sup>57</sup>

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.<sup>58</sup>

## Ministerio de Gobierno

Mediante la Ley No. 19 de 3 de mayo de 2010 se reorganiza el Ministerio de Gobierno y Justicia como Ministerio de Gobierno, con la misión de asistir al Presidente de la República en los temas relacionados con el gobierno político interno, la seguridad interior y el ejercicio pleno de los derechos y garantías constitucionales, preservando y asegurando un gobierno, unitario, republicano, democrático y representativo (art. 1)<sup>59</sup>

Corresponde al Ministerio de Gobierno determinar políticas de gobierno y planificar, coordinar, dirigir y ejercer el control administrativo de las provincias y comarcas indígenas, respetando sus patrones culturales, así como promover su desarrollo (art. 2). Entre sus funciones destacan (art. 3)<sup>60</sup>

- Velar por los derechos y garantías de los habitantes de la República;
- Coordinar las relaciones entre los gobiernos provinciales y los asuntos interjurisdiccionales;
- Participar en la evaluación de la estructura de las provincias y las comarcas y la elaboración de la legislación nacional relacionada con su administración;
- Establecer las políticas que coadyuven y fomenten la formación de regiones en el territorio nacional;
- Participar en las políticas de implementación y coordinación de los gobiernos locales;
- Promover la creación de condiciones favorables para que se establezcan núcleos de población en zonas de interés geopolítico;
- Colaborar en la elaboración de políticas para el desarrollo de las áreas y zonas de frontera y atender su ejecución en el área de su competencia;
- Participar en la declaración del estado de urgencia y sus efectos;
- Coordinar las acciones tendientes a solucionar situaciones extraordinarias o emergencias que se produzcan en el territorio nacional.

<sup>57</sup> Gabinete de Gestión Integral de Riesgos a Desastres, Política Nacional de Gestión Integral Del Riesgo de Desastres de Panamá 2022-2030.

<sup>58</sup> Gabinete de Gestión Integral de Riesgos a Desastres.

<sup>59</sup> Ley No. 19 Que Reorganiza El Ministerio de Gobierno y Justicia Como Ministerio de Gobierno," Pub. L. No. 19 (2010).

<sup>60</sup> Ley No. 19 que reorganiza el Ministerio de Gobierno y Justicia como Ministerio de Gobierno,.

- Elaborar las medidas necesarias para el cumplimiento de las políticas que permitan la protección de la comunidad, colaborando con los entes nacionales, provinciales o privados, para hacer frente a desastres naturales o causados por el hombre.

El Ministerio de Gobierno tiene bajo su mando a diversas entidades que atienden los ámbitos de administración de justicia, democracia, gobernabilidad y protección civil.



## Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)

El Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) se crea mediante Ley No. 761, adscrito al Ministerio de Gobierno y Justicia (actual Ministerio de Gobierno). La ley No. 7<sup>61</sup> define a 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 (Art. 3). En particular, le corresponde la planificación, investigación, dirección, supervisión y organización de las políticas y acciones tendientes a prevenir los riesgos materiales y psicosociales, y a calibrar la peligrosidad que pueden causar los desastres de origen natural y antropogénico. (Art.5).

Se establecen tres niveles operativos de organización: el nivel nacional, el nivel provincial y comarcal, y el nivel municipal. Del nivel municipal, la Ley menciona que se tendrá una oficina de enlace con los municipios con mayor factor de riesgo de cada provincia (Art.19, numeral 3). Adicionalmente, el Art. 21 introduce el establecimiento de tres organismos adscritos al SINAPROC: 1) el Centro de Operaciones de Emergencia (COE), responsable de promover, planear y mantener la coordinación y operación conjunta a todos los niveles en la respuesta a emergencias y desastres; 2) la Academia de Protección Civil, como organismo de carácter nacional y regional, que desarrollará actividades de capacitación técnica y especializada en reducción de riesgo y atención de emergencias; y 3) el Cuerpo Nacional de Voluntarios, como el grupo ad-honorem de apoyo al SINAPROC en la ejecución de los planes de prevención y atención de desastres.

Las Direcciones provinciales, regionales, comarcales de Protección Civil. Entre sus funciones esta: a) formular y ejecutar sus planes de trabajo

<sup>61</sup> Asamblea Nacional de Panamá, Ley No. 7 que reorganiza el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC).

de acuerdo al Plan nacional de gestión de riesgos. c) dirigir las acciones de coordinación durante la respuesta en situaciones de emergencia o desastres en su circunscripción. d) promover la capacitación en materia de protección civil en su jurisdicción. f) dirigir las acciones de coordinación en materia de protección civil en las fases y etapas de la administración del desastre en su provincia o comarca. h) formular recomendaciones para incorporar al presupuesto de las gobernaciones provinciales los fondos necesarios para acciones de gestión de riesgos. j) sugerir al Director General la declaración de alertas en los casos necesarios en su sector de responsabilidad. k) establecer el COE provincial de forma permanente. l) activar el COE provincial en los preparativos para enfrentar emergencia o desastres.<sup>62</sup>

Específicamente en materia de recuperación post-desastre, la PNGIRD 2022-2030 establece la responsabilidad de SINAPROC junto al MEF para el fortalecimiento de capacidades, normativa e instrumentos, para prepararse, evaluar, planificar, implementar y monitorear la recuperación post desastre, dentro de lo cual recae la formulación e implementación del Marco Nacional de Recuperación de Panamá.

## Ministerio de la Presidencia

El Ministerio de la Presidencia fue establecido por la Ley No. 15 del 28 de enero de 1958, como responsable de gestionar las funciones del Estado y ser el órgano de comunicación del presidente de la República y el Consejo de Gabinete con los demás órganos del Estado, ministerios, entidades descentralizadas y particulares en general.<sup>63</sup>

## Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) fue constituido mediante la Ley No 97 de 21 de diciembre de 1998, como resultado de la integración del Ministerio de Hacienda y Tesoro y del Ministerio de Planificación y Política Económica, con el propósito de transformar la Administración Pública y a fin de dar mayor coherencia e integralidad a la gestión financiera y presupuestaria del Estado, y brindar una mayor definición y coordinación de las políticas económicas, fiscales y sociales. El MEF tiene a su cargo todo lo relacionado a la formulación de iniciativas en materia



<sup>62</sup> "Decreto Ejecutivo No 177 de 30 de abril de 2008, 'POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY 7 DE 11 DE FEBRERO DE 2005,'" vLex, accessed December 27, 2022, <https://vlex.com.pa/vid/decreto-ejecutivo-reglamenta-ley-69910502>.

<sup>63</sup> "Ley No. 15 Por La Cual Se Crea El Ministerio de La Presidencia de La República de Panamá," Pub. L. No. 15 (1958), <https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/15-de-1958-feb-11-1958.pdf>.

de política económica; la programación de las inversiones públicas y la estrategia social, el diseño y ejecución de las directrices generales y las tareas específicas del Gobierno sobre Hacienda y Tesorería Nacional; la elaboración, ejecución y control del Presupuesto General del Estado, Crédito Público y modernización del Estado, así como la elaboración y ejecución de la Programación.<sup>64</sup>

El MEF tiene competencias en materia de economía, inversiones públicas y desarrollo social; en materia presupuestaria y de finanzas públicas y en materia de administración pública. Resaltan entre sus funciones:

**En materia de economía, inversiones públicas y desarrollo social:**

- Diseñar, normar y coordinar, con la colaboración de las demás dependencias del Estado y de acuerdo con la orientación del Órgano Ejecutivo, las propuestas de las políticas públicas económicas, de corto, mediano y largo plazo, así como la estrategia social de acuerdo con las orientaciones emanadas del Gabinete Social, y programar las inversiones públicas;
- Elaborar previsiones sobre el crecimiento económico y demás variables macroeconómicas sociales y fiscales;
- Investigar y evaluar eventos o condiciones especiales de origen interno o externo, a fin de determinar sus repercusiones sobre la economía nacional;
- Asesorar y formular recomendaciones al Órgano Ejecutivo y a las instituciones del Estado sobre cuestiones relacionadas con el desarrollo nacional;
- Investigar y realizar estudios y diagnósticos orientados a la formulación de políticas de desarrollo integral;

**En materia presupuestaria:**

- Dirigir la administración presupuestaria del sector público;
- Presentar al Órgano Ejecutivo un plan de contención del gasto
- Presentar el informe trimestral sobre la ejecución presupuestaria y un informe anual sobre la situación de las finanzas públicas.

**En materia de finanzas públicas:**

- Dirigir la administración financiera del Estado;
- Elaborar y actualizar periódicamente la programación financiera del Estado, de corto, mediano y largo plazo.
- Reconocer, recaudar y fiscalizar todos los tributos establecidos por

<sup>64</sup> "Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá – Ministerio," Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá (blog), accessed December 23, 2022, <https://www.mef.gob.pa/ministerio/>.

ley, para atender los gastos que demande la administración pública, con excepción de aquellos que se hayan atribuido o se atribuyan expresamente a otros ministerios o entidades oficiales autónomas o semiautónomas;

- Privativamente, gestionar, negociar y administrar el financiamiento complementario interno y externo, necesario para la ejecución del Presupuesto General del Estado;
- Llevar la contabilidad gubernamental integrada y preparar los estados financieros consolidados del sector público
- Instruir al Banco Nacional de Panamá sobre la política relacionada con el manejo y la inversión de los fondos excedentes del tesoro Nacional;
- Dar seguimiento a la actuación de los entes de fiscalización financiera
- Coordinar y administrar el manejo de los recursos financieros del sector público (salvo exclusiones), a fin de asegurar su óptimo rendimiento, así como la liquidez del Tesoro Nacional;

#### **En materia de administración pública:**

- Preparar, dirigir y evaluar el programa de cooperación técnica externa y realizar las gestiones para su obtención ante otros países y ante los organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales de cooperación;
- Administrar privativamente los recursos del Fondo de Preinversión que el Gobierno asigne para la realización de estudios de preinversión, sean estos fondos provenientes del presupuesto regular, de donaciones o de créditos adicionales.
- Administrar, conservar y vigilar todos los bienes que pertenecen a la República, con excepción de aquellos bienes cuya administración esté atribuida expresamente a otros ministerios o a entidades del sector descentralizado;
- Orientar y ejecutar planes relativos a la política y organización administrativa del sector público y a su función y gestión eficiente, y prestar asesoría sobre la materia a las demás instituciones del sector público;
- Establecer en coordinación con las demás instituciones del sector público, la política sobre la administración de los recursos humanos al servicio de éste, así como programas de adiestramiento y capacitación para mejorar al servidor público;

En concordancia con lo anterior y con el Marco Estratégico de Gestión Financiera de Riesgo de Desastres<sup>65</sup> y la PNGIRD 2022-2030, la

<sup>65</sup> Ministerio de Economía y Finanzas, Gobierno de Panamá, “Marco Estratégico de Gestión Financiera de Riesgos de Desastres.”

responsabilidad de la gestión financiera ante el riesgo de desastres recae sobre el MEF, incluyendo la promoción de la inclusión de la GIRD en la inversión pública y privada para el desarrollo económico sostenible. El programa de financiamiento e inversión para la GIRD acá considerado, establece entre sus productos la definición de mecanismos de protección, retención y transferencia del riesgo en la inversión pública y privada, para la respuesta y recuperación. La PNGIRD establece además la corresponsabilidad del MEF para el fortalecimiento de capacidades, normativa e instrumentos, para prepararse, evaluar, planificar, implementar y monitorear la recuperación post desastre.

La Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgos del Estado (DICRE) fue creada en 2009 mediante Decreto Ejecutivo No. 110. Las funciones de DICRE fueron ampliadas mediante el Decreto Ejecutivo No. 479 del 22 de noviembre de 2011, para el cumplimiento de lo ya establecido en la PNGIRD 2010, para el diseño e implementación de estrategias financieras de gestión del riesgo de desastres que disminuyan la vulnerabilidad fiscal del Estado ante la ocurrencia de desastres generados por eventos de la naturaleza. La DICRE se define como la responsable de la adopción de inversiones de protección financiera, impulsando la creación de productos y mecanismos de protección; y en coordinación con SINAPROC y la Plataforma Nacional de Reducción de Riesgo de Desastres de diseñar la sistematización de la información y sus criterios sobre la cuantificación y valoración de los daños ocasionados por desastres, garantizando su disponibilidad para la toma de decisiones en el momento de formular o evaluar proyectos de inversión.

## Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) se crea por la Ley 29 de 2005, como ente rector de las políticas sociales para los grupos de atención prioritaria: niñez, juventud, mujer, personas con discapacidad y personas adultas mayores, dentro del contexto de la familia y la comunidad, como parte de una reorganización del anterior Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (MINJUMNFA). Sus funciones como ente rector incluyen la formulación, coordinación, articulación, implementación, seguimiento y evaluación de dichas políticas (art.2).<sup>66</sup>

El MIDES tendrá como objetivos fundamentales impulsar el desarrollo humano por vía de la participación y la promoción de la equidad, así como

<sup>66</sup> "Ley No. 29 Que Reorganiza El Ministerio de La Juventud, La Mujer, La Niñez y La Familia" (2005).

la organización, administración, coordinación y ejecución de políticas, planes, programas y acciones tendientes al fortalecimiento de la familia y la comunidad, y al logro de la integración social y la reducción de la pobreza (art. 3). Entre las funciones del MIDES destacan para el caso (art. 5); <sup>67</sup>

- Hacer efectivo el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales referentes a la previsión, promoción, coordinación, articulación e implementación de las políticas sociales de los grupos de atención prioritaria, dentro del contexto de la familia y la comunidad.
- Dar seguimiento y evaluar las políticas sociales dirigidas a los grupos de población de atención prioritaria, dentro del contexto de la familia y la comunidad.
- Promover y realizar investigaciones sociales con un elevado nivel de rigurosidad científica, que faciliten y sustenten la formulación, el seguimiento, la evaluación y el perfeccionamiento de las políticas sociales dirigidas a los grupos de población de atención prioritaria, dentro del contexto de la familia y la comunidad.
- Planificar, promover, dar seguimiento y evaluar la aplicación de políticas destinadas al desarrollo social de las poblaciones indígenas, en el marco del respeto a su identidad cultural y a las autonomías y derechos que les concede la Ley.
- Actuar como instancia de concertación entre el gobierno y la sociedad civil organizada para promover el desarrollo humano y social de los grupos de población de atención prioritaria, dentro del contexto de la familia y la comunidad.

Mediante Decreto Ejecutivo No. 393 se designó además al Ministerio de Desarrollo Social como encargado de la Comisión Interinstitucional y de la Sociedad Civil para el apoyo y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## Ministerio de Obras Públicas (MOP)

El Ministerio de Obras Públicas (MOP) se crea a través de la Ley 35 de 30 de junio de 1978, modificada por la Ley 11 de 2 de abril de 2006, que reorganiza el MOP.

El Ministerio de Obras Públicas tiene como objetivo primordial, desarrollar y aplicar la política de construcción y mantenimiento de obras públicas. Es su responsabilidad entonces, la de ejecutar e implementar políticas

<sup>67</sup> Ley No. 29 Que reorganiza el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia.

de construcción y mantenimiento de las carreteras y las vías urbanas del país, además de reparar y construir puentes.<sup>68</sup>

Dentro de las funciones del MOP resaltan (art. 1):<sup>69</sup>

- Efectuar los levantamientos cartográficos nacionales, establecer las normas técnicas en esta materia y coordinar las labores cartográficas con las otras dependencias del Estado que realizan trabajos de cartografía especializados;
- Ejercer la administración, supervisión e inspección y control de las obras públicas, para su debida construcción o mantenimiento, según el caso;
- Ejecutar los programas que le encomiende el Órgano Ejecutivo sobre investigaciones y análisis de las obras públicas en relación a su uso y necesidades futuras, así como proyectar la política y programas de acción ajustados a los planes globales del Estado.
- Dictar las normas técnicas y diseño y construcción de calles, carreteras y puentes y revisar para aprobar o improbar los planos y especificaciones para la construcción o reconstrucción de tales obras;
- Coordinar las políticas, los planes, los programas y las acciones del Ministerio con los otros ministerios y las entidades del sector público, vinculados a las obras públicas;
- Promover la recopilación, el procesamiento y la sistematización de los datos referentes a las obras públicas, y cooperar en las labores censales o estadísticas nacionales o sectoriales en las materias de su competencia;
- Asesorar y otorgar apoyo al sector privado para su mejor participación en la ejecución de políticas, planes y programas responsabilidad intersectorial.

## Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial (MIVIOT)

El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento territorial (MIVIOT), es la institución pública, rectora, promotora y facilitadora de la política nacional de vivienda y ordenamiento territorial para garantizar el desarrollo sostenible en Panamá.

La Ley No.6 Sobre Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano (2006), establece además la competencia para MIVIOT en materia de ordenamiento territorial (art. 7):

<sup>68</sup> "Misión y Visión," accessed December 26, 2022, <http://www.mop.gob.pa/index.php/ministerio/sobre-el-mop/mision-y-vision>.

<sup>69</sup> "Ley No. 11 Que Reforma La Ley 35 de 1978 Que Regorganiza El Ministerio de Obras Públicas, y La Ley 94 de 1973 Sobre Contribución Por Valorización, y Dicta Otra Disposición.," Pub. L. No. 11 (2006), 11.

- Formular y ejecutar la política nacional del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, en coordinación con las entidades competentes.
- Elaborar los planes nacionales y regionales del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, con sus respectivas normas y procedimientos técnicos.
- Recopilar y unificar las normas aplicables para la ejecución de obras de parcelación urbanización y edificaciones, dictadas por todas las entidades competentes. La recopilación será remitida a las autoridades locales para su divulgación y aplicación.
- Coordinar las acciones con las demás entidades estatales y municipales, así como con las empresas de servicios públicos y los organismos internacionales, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

La Ley 61 del 23 de octubre de 2009, establece además que MIVIOT tendrá la función de establecer las reglamentaciones sobre edificaciones y construcciones, así como velar por su cumplimiento.

## Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE)

Con la Ley 8 del 25 de marzo de 2015, es creado el Ministerio de Ambiente como entidad rectora del Estado en materia de “protección, conservación, preservación y restauración del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales” para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la Política Nacional de Ambiente.

El Ministerio de Ambiente es responsable además de velar por la existencia de los planes de contingencia y coadyuvar en su implementación, en caso de desastres, y en casos de declaratoria de emergencia ambiental, debe adoptar medidas especiales de ayuda, asistencia y movilización de recursos humanos y financieros, entre otros, con miras a apoyar a las poblaciones afectadas y revertir los deterioros ocasionados.

El “Texto Único” asociado a la Ley, reconoce el Cambio Climático como una amenaza global importante en materia ambiental que incide en la población, los ecosistemas y todos los sectores productivos de la economía del país” y mandata al Ministerio de Ambiente a “impulsar iniciativas de adaptación al cambio climático que incrementen la resiliencia del país a

los efectos adversos del cambio climático, haciendo especial énfasis en la población y los ecosistemas más vulnerables (art.83) y a crear el Fondo de Adaptación al Cambio Climático, destinado a financiar iniciativas de adaptación, y cuyos ingresos estarán constituidos por las donaciones y/o aportaciones de organismos nacionales o internacionales para este propósito, así como por un porcentaje de los beneficios provenientes de los proyectos de mitigación del cambio climático (Art. 85).<sup>70</sup>

## Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)

El MIDA fue creado mediante la Ley 12 del 25 de enero de 1973 con la finalidad de promover y asegurar el mejoramiento económico, social y político del hombre y la comunidad rural y su participación en la vida nacional, definir y ejecutar la política, planes y programas del sector.<sup>71</sup> Entre sus funciones resaltan<sup>72</sup>

- Formular, dirigir y poner en práctica la estrategia y política de desarrollo del sector agropecuario, en especial, lo concerniente a servicios agropecuarios, precios, comercialización e incentivos al productor;
- Formular y ejecutar programas y proyectos de desarrollo rural, integral y sectorial de acuerdo con las leyes y reglamentos respectivos;
- Proponer proyectos de leyes, decretos y demás instrumentos que requiera el sector agropecuario, los cuales serán sometidos a consideración de las autoridades superiores;
- Promover el desarrollo de la agroindustria para aumentar el valor agregado de la producción primaria y asegurar canales de comercialización en beneficio de la población rural;
- Recomendar la adopción de políticas tributarias y de comercio exterior más aconsejable para fomentar adecuadamente la producción y la comercialización de los productos e insumos.
- Someter a consideración de las autoridades pertinentes, la política de crédito agropecuario, así como los requerimientos de financiación que asegure la consecución de los volúmenes de producción necesarios para el abastecimiento nacional;
- Participar en el proceso de desarrollo rural de conformidad con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario.
- Desempeñar, de conformidad a las leyes y reglamentos vigentes, todas aquellas funciones que permitan el desarrollo de la actividad agropecuaria nacional

<sup>70</sup> "Texto Único N° S/N de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá que comprende las reformas aprobadas por la Ley 18 de 2003, la Ley 44 de 2006, la Ley 65 de 2010 y la Ley 8 de 2015." (2016).

<sup>71</sup> "Ley Orgánica – Ministerio de Desarrollo Agropecuario | MIDA," accessed December 26, 2022, <https://mida.gob.pa/ley-organica/>.

<sup>72</sup> "¿Quiénes Somos? – Ministerio de Desarrollo Agropecuario | MIDA," accessed December 26, 2022, <https://mida.gob.pa/quienes-somos/>.

## Ministerio de Comercio e Industria (MICI)

Mediante decreto Ley 6 de 2005 fue reorganizado el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI). El MICI tiene por objetivos promover, coordinar, desarrollar y ejecutar las políticas que formule el Órgano Ejecutivo en materia de industrias, comercio, seguros, financieras, aprovechamiento de recursos minerales, comercio exterior y las demás que le establezcan las leyes.

Se establecen como funciones del MICI, entre otras<sup>73</sup>:

- Diseñar y proponer al Órgano Ejecutivo, la estrategia nacional de comercio exterior de la República de Panamá
- Coordinar, ejecutar y velar por el fiel cumplimiento de la política comercial e industrial del país, de acuerdo con los planes y programas definidos por el Órgano Ejecutivo
- Coordinar, a nivel gubernamental, con todas las entidades públicas y privadas relacionadas con la producción, comercialización y exportación de bienes y servicios, las acciones necesarias para llevar a cabo dichas negociaciones comerciales
- Promover las exportaciones panameñas y la transferencia de tecnología destinada al sector productivo, comercial e industrial
- Investigar el entorno internacional, para aconsejar al Órgano Ejecutivo en la toma de decisiones en materia de promoción de exportaciones e inversiones
- Examinar la perspectiva de inversiones extranjeras en la República de Panamá y promoverlas, incluyendo el apoyo en la búsqueda de proveedores y socios potenciales
- Promover el mejoramiento de la producción nacional, con el fin de alcanzar niveles de calidad internacional
- Promover y coordinar, con las entidades competentes, la creación de sistemas de información económica y comercial, nacional e internacional, para apoyar la gestión de los empresarios e industriales, así como el desarrollo del comercio exterior
- Administrar los instrumentos de apoyo y promoción a las exportaciones existentes y ejercer las facultades, derechos y obligaciones, atribuidos a la Comisión para los programas especiales para las exportaciones.
- Promover el financiamiento de programas de desarrollo tecnológico, que estimulen la eficiencia y la competitividad de la producción nacional
- Facilitar la participación del sector privado en la ejecución de las labores de los viceministerios.

<sup>73</sup> "Ley No. 6 Que Reorganiza al Ministerio de Comercio e Industria y Dicta Otras Disposiciones" (2005), 6.

## Ministerio de Salud (MINSa)

El Ministerio de Salud (MINSa) fue creado por medio de Decreto de Gabinete N° 1 del 15 de enero de 1969. Tiene la misión de garantizar a toda la población, con enfoque de género, el acceso a la atención integral, a través de servicios públicos de salud, humanizados en todos sus niveles de intervención, basados en la estrategia de atención primaria, y el desarrollo de las funciones de rectoría, gestión y transformación, privilegiando la equidad, la eficiencia y la calidad con calidez durante la atención, asegurando los procesos de transparencia en el uso de los recursos y el desarrollo de las actuaciones en salud con la participación ciudadana, en la construcción de las condiciones necesarias para la producción social de la salud.<sup>74</sup>

Corresponde al Ministerio de Salud el estudio, formulación y ejecución del Plan Nacional de Salud y la supervisión y evaluación de todas las actividades que se realicen en el Sector en concordancia con la planificación del desarrollo y mediante la coordinación de los recursos que se destinan o destinen al cuidado de la salud tanto por las Instituciones dependientes del Estado como por las autónomas y semiautónomas cuya política deberá orientar con arreglo a las exigencias de una planificación integrada.<sup>75</sup>

El MINSa cuenta con una Dirección de Infraestructura de Salud, cuya misión es garantizar las condiciones óptimas de las infraestructuras de salud que comprende edificaciones, equipos industriales y biomédicos y obras sanitarias, a través del cumplimiento de las normas y las leyes relacionadas con las edificaciones y equipos sanitarios, para asegurar que estén en condiciones óptimas para la provisión de servicios de atención a la población y al ambiente.<sup>76</sup>:

- Coordinar con la Dirección de Planificación de Salud en la formulación y evaluación del presupuesto de inversión.
- Garantizar que los proyectos incorporados al presupuesto de inversión cumplan con los requisitos técnicos y legales vigentes.
- Impulsar el proceso de descentralización relativo a la construcción, rehabilitación, mantenimiento y equipamiento de las instalaciones de salud.
- Coordinar con los diferentes niveles de la organización la ejecución de los proyectos de infraestructura y obras sanitarias garantizando la aplicación de las normas vigentes de diseño de ingeniería y arquitectura,

<sup>74</sup> "Acerca de | Ministerio de Salud de La República de Panamá," accessed December 26, 2022, <https://www.minsa.gob.pa/institucion/acerca>.

<sup>75</sup> "Decreto de Gabinete 1 de 15 de Enero de 1969. Por El Cual Se Crea El Ministerio de Salud, Se Determina Su Estructura y Funciones y Se Establecen Las Normas de Integración y Coordinación de Las Instituciones Del Sector Salud," 1969.

<sup>76</sup> "Dirección de Infraestructura de Salud | Ministerio de Salud de La República de Panamá," accessed December 27, 2022, <https://www.minsa.gob.pa/direccion/direccion-de-infraestructura-de-salud>.

que incluya los aspectos de mitigación para obras de desastre.

- Colaborar en la aprobación por el Consejo Técnico de Salud todos los proyectos de las nuevas instalaciones de salud gubernamentales y del sector privado y verificar si están de acuerdo con las normas establecidas por el Código Sanitario y sus reglamentos.
- Controlar y supervisar, en conjunto con los equipos de las oficinas regionales de infraestructura, el proceso de construcción de los proyectos de las instalaciones de salud y otras obras sanitarias, a nivel nacional.
- Coordinar con la Dirección de Planificación de Salud, la elaboración y adecuación de los instrumentos y procedimientos, para el registro, flujo y análisis de información actualizada, sobre los aspectos del sistema de infraestructura sanitaria de ingeniería y mantenimiento (SIDIS) y monitorear el SIDIS.

## Ministerio de Educación (MEDUCA)

La Ley 47 de 1946 Orgánica de Educación, Texto Único, establece en el artículo 20 la estructura administrativa del sistema educativo en tres niveles: nivel central, nivel regional y nivel local o institucional.

Entre las funciones generales, se puede resaltar:

- Participar en la elaboración de las políticas educativas dirigidas a las diferentes modalidades del sistema educativo panameño y promover su cumplimiento.
- Trabajar en el desarrollo de las líneas de acción del Plan Nacional de Educación
- Coordinar con las Direcciones Nacionales de Áreas Curriculares y Regionales la evaluación de proyectos y experiencias educativas innovadoras.
- Recomendar luego de una evaluación minuciosa el Calendario Escolar que contemple un mínimo de fluctuación para su inicio cada año.
- Velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas que sean atendidas por el personal docente, directivo, de supervisión y administración de los centros educativos, la dirección ejecutora y el personal de la Dirección General de Educación
- El Ministerio de Educación cuenta además con un Viceministerio de Infraestructura Educativa, cuyo objetivo es lograr el desarrollo de los programas de construcción, adecuación y ampliación de las

instalaciones físicas escolares y de la planta central, a través de los recursos humanos, materiales y técnicos asignados, a fin de suplir las necesidades de infraestructura de los centros escolares del país. Entre sus funciones destacan:

- Coordinar a nivel nacional la construcción, adecuación y ampliación de los centros educativos en sus aspectos técnicos y ejecución a través de visitas de campo periódicas.
- Controlar la ejecución del presupuesto de inversión de los programas de la dirección, a fin de tener información oportuna y veraz.
- Dirigir, coordinar y supervisar con los departamentos de la dirección, la elaboración de las actividades relevantes ejecutadas, según planes y programas.
- Brindar orientación y asesoría en materia de construcción, adecuación y ampliación técnica a las direcciones regionales y/o centros educativos oficiales del país.
- Corresponde además a MEDUCA, a través de la Dirección Nacional de Educación Ambiental:
- Garantizar la continuidad del proceso de enseñanza y el acompañamiento de la comunidad educativa en el proceso de recuperación y trabajo hacia la resiliencia
- Promover el fortalecimiento de las capacidades del personal administrativo de todas las dependencias del Ministerio de Educación, así como la capacidad de los docentes en la implementación de los planes y programas para la prevención, reducción de riesgos y recuperación post desastres.
- Activar oportunamente a los miembros Comité de Operaciones de Emergencia Institucional (Resolución 953 de 11 de octubre de 2022 que adopta el Plan de Contingencia del Comité de Operaciones de Emergencia institucional)
- Establecer los lineamientos necesarios en materia de educación ambiental y gestión integral de riesgos, a toda la comunidad educativa y estamentos administrativos a nivel nacional.
- Desarrollar estrategias de coordinación interinstitucional, multidisciplinaria y multisectorial en los programas de Educación Ambiental y Gestión Integral de Riesgos de Desastres.
- Velar por que la investigación, el desarrollo científico y tecnológico, y el acceso a la información contribuyan al desarrollo de la cultura ambiental y de gestión integral de riesgos de desastres en las comunidades educativas a nivel nacional

- Dirigir mediante la planificación, monitoreo y evaluación constante, la implementación de la Estrategia Nacional de Educación Ambiental y Gestión Integral de Riesgos de Desastres a nivel ministerial, participando en su actualización, en coordinación con otras entidades que correspondan, dirigida a la comunidad educativa, en las modalidades formales y no formales.
- Garantizar la actualización de la información a través del uso de herramientas tecnológicas que permitan dar una respuesta de manera oportuna.
- Implementar los instrumentos y metodologías que promuevan la Educación Ambiental, así como la Gestión Integral de Riesgos de Desastres en el Ministerio de Educación, en coordinación con la Dirección Nacional de Currículo y Tecnología Educativa, para una mayor inclusión de los contenidos ambientales y de gestión integral de riesgos en los planes y programas de estudios a través de los ejes transversales.
- Implementar acciones de educación, comunicación y divulgación en temas ambientales y de Gestión Integral de Riesgo de Desastres en todas las instalaciones del MEDUCA, en coordinación con las entidades gubernamentales, no gubernamentales e internacionales y empresa privada, con la finalidad de crear programas y proyectos nacionales que mejoren las necesidades de cada región educativa.



## Instituto de Meteorología e Hidrología de Panamá

Mediante Ley No. 209 del 22 de abril de 2021, se creó el Instituto de Meteorología e Hidrología de Panamá (IMHPA)<sup>77</sup> como organismo responsable de generar información técnico-científica relacionada con las amenazas hidrometeorológicas en el país, estableciéndose como la autoridad oficial meteorológica e hidrológica en el ámbito nacional. Dentro de sus funciones se incluye, entre otras, el monitoreo, pronóstico y generación de avisos meteorológicos y de los recursos hídricos; suministrar información para la preparación de estudios que otras instituciones requieran realizar para cumplir con sus funciones; asesorar al Órgano Ejecutivo en materias de su competencia; suministrar la información necesaria para que las entidades competentes velen por la seguridad de la vida humana y reducir pérdidas materiales ante eventos naturales.

<sup>77</sup> "Ley No 209 - Crea El Instituto de Meteorología e Hidrología de Panamá (IMHPA). | FAOLEX," accessed December 27, 2022, <https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC202966/>.



## Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos (SPIA)

La Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos (SPIA) es un gremio profesional con personería jurídica, sin fines de lucro, que reúne a los profesionales panameños de la ingeniería y la arquitectura, fundada el 15 de septiembre de 1919.<sup>78</sup>

La SPIA ha participado en el desarrollo de reglamentos de diseño estructural para la República de Panamá, tales como el Reglamento de Diseño Estructural para la República de Panamá - REP 2004, y la creación de otros reglamentos e instrumentos técnicos.

## Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG)

La Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental fue establecida mediante la Ley 65 de 30 de octubre de 2009, como entidad competente del Estado para planificar, coordinar, emitir directrices, supervisar, colaborar, apoyar y promover el uso óptimo de las tecnologías de la información y comunicaciones en el sector gubernamental para la modernización de la gestión pública, así como recomendar la adopción de políticas, planes y acciones estratégicas nacionales. Su misión es desarrollar y promover nuevas soluciones tecnológicas para la modernización del estado y la digitalización de los servicios gubernamentales; aumentando la transparencia en la gestión pública y la agilización de los procesos gubernamentales, así como la competitividad del país.<sup>79</sup>

Entre sus funciones destacan<sup>80</sup>:

- Planificar y formular planes bi- anuales de políticas y planes nacionales de innovación para la transformación y modernización del Estado.
- Coordinar el desarrollo de iniciativas relacionadas con el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC's) por parte de las entidades públicas.
- Brindar servicios de asesoría y consultoría a las entidades públicas sobre el diseño, desarrollo, ejecución, reversión de sistemas o contratación de bienes y servicios informáticos, al igual que brindar asistencia en la re-ingeniería de procesos y trámites de las entidades.

<sup>78</sup> "SPIA," Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos, accessed December 26, 2022, <https://spia.org.pa/>.

<sup>79</sup> "Autoridad Nacional Para La Innovación Gubernamental," accessed December 26, 2022, <https://aig.gob.pa/acerca/>.

<sup>80</sup> "Autoridad Nacional Para La Innovación Gubernamental."



## Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)

La Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) se crea mediante la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, que unifica las competencias de varias instituciones públicas y que se constituye como única entidad competente del Estado para regular y asegurar el cumplimiento y aplicación de las políticas, leyes y reglamentos en materia de tierras y para recomendar la adopción de políticas nacionales relativas a estas materias o bienes. ANATI tiene la misión de dirigir, regular y asegurar el cumplimiento y aplicación de la política nacional de tierras, respetando los derechos de propiedad y la posesión de buena fe, mediante la regularización del catastro nacional, logrando la modernización de la administración y los servicios de tierra garantizando así, la seguridad jurídica y el mejoramiento de la calidad de vida de los poseedores en el Panamá urbano y rural.<sup>81</sup>

El Instituto Geográfico Nacional “Tommy Guardia” está adscrito a la ANATI como institución técnica especializada en materia de fotogrametría, hidrografía, geografía, cartografía, geodesia y estudios espaciales. Este tiene como objetivo primordial proporcionar la información básica que se requiere para la investigación, planificación y ejecución de los diversos proyectos de desarrollo socioeconómico de la República de Panamá.<sup>82</sup>

## Gobiernos Locales

La división política de la República de Panamá comprende 9 provincias, 75 distritos o municipios, 3 comarcas indígenas de nivel provincial y 620 corregimientos de los cuales dos son comarcales.

En cada Provincia hay un Gobernador de libre nombramiento y remoción del Órgano Ejecutivo, quien es representante de éste en su circunscripción. Cada Gobernador tendrá un suplente designado también por el Órgano Ejecutivo.<sup>83</sup>

El Gobernador funge además como coordinador de la Junta Técnica, la cual se establece como organismo de coordinación, asesoría y apoyo permanente del Consejo Provincial integrada por todos los funcionarios jefes de las agencias estatales de la provincia (Artículo 15). La Junta Técnica Provincial es responsable de realizar los trabajos técnicos básicos para la programación del desarrollo económico y social a nivel provincial,

<sup>81</sup> ANATI, “Marco Legal,” Autoridad Nacional de Administración de Tierras - ANATI, accessed December 26, 2022, <https://www.anati.gob.pa/index.php/quienes-somos/marco-legal>.

<sup>82</sup> “Decreto de Gabinete 1 de 15 de Enero de 1969. Por El Cual Se Crea El Ministerio de Salud, Se Determina Su Estructura y Funciones y Se Establecen Las Normas de Integración y Coordinación de Las Instituciones Del Sector Salud.”

<sup>83</sup> “Constitución Política de La República de Panamá” (n.d.).

municipal y comunal, y la evaluación preliminar de los proyectos, solicitudes y problemas planteados en las reuniones del Consejo Provincial (Artículo 16).<sup>84</sup>

La Constitución Política de la República define al Municipio como la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito. Es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo. Es responsable de prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley (Artículo 232 y 233). La Constitución resalta además que la Ley establecerá cómo se descentralizará la Administración Pública y el traslado de competencia y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma. Establece, además, que el Estado complementará la gestión municipal, cuando ésta sea insuficiente, en casos de epidemia, grave alteración del orden público u otros motivos de interés general, en la forma que determine la Ley (Artículo 236).<sup>85</sup>

Cada corregimiento debe elegir un representante y su suplente por votación popular directa, por un período de cinco años, los cuales podrán ser reelegidos indefinidamente (Artículo 225).<sup>86</sup>

En Panamá existen además cinco comarcas indígenas: Kuna Yala, Emberá-Wounaan, Kuna de Madungandí, Ngäbe-Buglé y Kuna de Wargandí. Aproximadamente el 22% del territorio de Panamá está titulado como propiedad indígena. El pueblo Kuna fue reconocido como sujeto colectivo con derecho a la propiedad de su territorio en 1953, promulgando la organización política de la Comarca Kuna Yala mediante Ley No 16, en base a sus formas tradicionales de organización social, incluyendo su propia jurisdicción. Ese mismo año se crea la segunda Comarca Indígena: Emberá-Wounaan. En los años 1996 y 1997 se titulan las Comarcas Madugandí y Ngöbe-Buglé, y finalmente, en el año 2000 se titula la Comarca Wargandí. El Estado estableció posteriormente la política de no crear más comarcas, pero aún existen pueblos que siguen demandando la titulación de sus territorios, tales como los pueblos Naso Tjerdi, Bri Bri, fracciones de los Emberá y Wounaan (en el Darién, Alto Bayano y Chimán) y los Kuna de Dakarkunyala.<sup>87</sup>

<sup>84</sup> "Ley No. 51 Por La Cual Se Regula El Funcionamiento de Los Consejos Provinciales de Conformidad Con Los Artículos 251, 252, 253 de La Constitución Nacional," Pub. L. No. 51 (1984).

<sup>85</sup> Constitución Política de la República de Panamá.

<sup>86</sup> Constitución Política de la República de Panamá.

<sup>87</sup> "Contexto Histórico | Territorio Indígena y Gobernanza," accessed December 26, 2022, [https://www.territorioindigenaygobernanza.com/web/pan\\_02/](https://www.territorioindigenaygobernanza.com/web/pan_02/).

Existen diversas organizaciones a nivel de corregimientos y municipios, entre las cuales destacan la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA); la Asociación de Alcaldes de Panamá (ADALPA); la Coordinadora Nacional de Representantes de Corregimientos (CONARE) y la Asociación de los Pueblos Indígenas de Panamá (AMPIP).



Cápítulo 3.

# Metodología General para la Definición de un Marco de Recuperación Post-Desastre



### 3. Metodología General para la Definición de un Marco de Recuperación Post-Desastre

La metodología para la formulación del Marco Nacional de Recuperación de Panamá sigue los lineamientos generales propuestos en el documento Guía para Desarrollar Marcos de Recuperación de Desastres.<sup>88</sup>

Dicho documento guía, fue desarrollado de manera conjunta por el Banco Mundial, la Unión Europea y el Sistema de Naciones Unidas, en el marco de la declaración conjunta de 2008 sobre la evaluación de crisis y planificación de la recuperación a fin de armonizar dichos procesos.

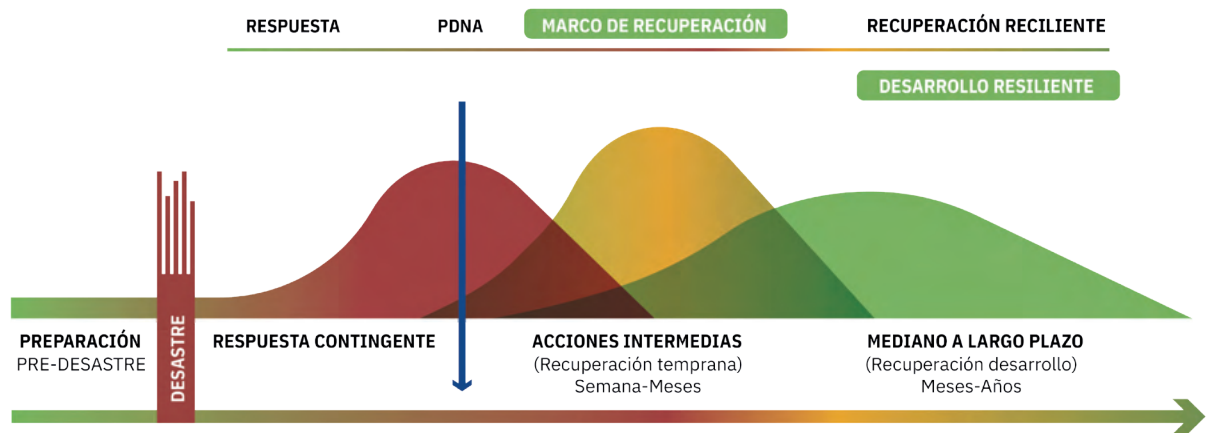


<sup>88</sup> GFDRR, UNDP, and EU, "Disaster Recovery Framework Guide, Revised Version."

### 3.1 Continuidad entre respuesta humanitaria y recuperación

Mientras que la respuesta se enfoca en el suministro de servicios de emergencia y de asistencia pública durante o inmediatamente después de la ocurrencia de un desastre, con el propósito de salvar vidas, reducir las afectaciones a la salud, velar por la seguridad pública y satisfacer las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada en el corto plazo, la recuperación busca reconducir el estado de desarrollo intentando lograr una transformación de las condiciones de riesgo que dieron paso al desastre, evitando reconstruir la vulnerabilidad pre-existente y reduciendo el riesgo futuro.<sup>89</sup>

Figura 3. Temporalidad de la respuesta y recuperación ante desastres



Fuente: Adaptada de National Recovery Framework/FEMA 2011

La preparación, como acción en el contexto de la gestión del riesgo de desastres, tiene como objetivo principal el desarrollar las capacidades necesarias para gestionar de forma eficaz todos los tipos de emergencia y lograr transiciones metódicas y ordenadas desde la respuesta hasta una recuperación sostenida. La transición entre la respuesta y ayuda de emergencia a la etapa de rehabilitación o recuperación temprana, no está siempre bien definida, y algunas acciones de respuesta, como el suministro de agua y vivienda temporal, pueden ampliarse en la etapa de rehabilitación hasta la recuperación.<sup>90</sup>

El primer paso transicional de la asistencia humanitaria es la identificación de las necesidades de recuperación, en base a la naturaleza y magnitud del desastre, sus efectos e impactos económicos y sociales. Para cuantificar los daños y pérdidas generadas por un evento o combinación de eventos, el impacto humano y macroeconómico, y estimar las necesidades y costos de recuperación, se utilizan metodologías como la

<sup>89</sup> UNISDR, "Terminología Sobre Reducción Del Riesgo de Desastres" (Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, Naciones Unidas, 2009), [https://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologySpanish.pdf](https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf).

<sup>90</sup> UNISDR

Evaluación de Necesidades Post-Desastre (PDNA, por sus siglas en inglés) desarrollada por el Sistema de Naciones Unidas, el Banco Mundial (BM) y la Unión Europea (UE), y aplicada en diversos países a nivel mundial ante situaciones de desastre.

El PDNA o evaluaciones similares de desastres son un componente esencial de un Marco de Recuperación exitoso.<sup>91</sup> El PDNA describe y cuantifica lo ocurrido y proporciona una estimación de efectos, impactos y necesidades priorizadas. Las evaluaciones deben proporcionar además una cuantificación confiable de los requerimientos generales de recursos para implementar una estrategia de recuperación, permitiendo entonces iniciar la planificación estratégica, identificar financiamiento requerido, realizar una priorización de medidas, definir roles y responsabilidades, y establecer una línea base confiable para el posterior monitoreo y evaluación (M&E) del programa de recuperación. Dado que en muchos casos se rebasa la capacidad financiera del país, el PDNA permite informar a los posibles donantes a través de distintos mecanismos, entre ellos, una conferencia internacional de donantes como lo han hecho varios países recientemente <sup>92</sup>. El Marco de Recuperación se basa en el PDNA para formular una secuencia detallada, priorización de las intervenciones, financiamiento e implementación de la recuperación (ver Figura 4).

Figura 4. Evaluación de efectos, impactos y necesidades de recuperación y Marco de Recuperación



Fuente: Casos de Estudio - Contribuciones del PDNA y DRF a la recuperación Post-desastre <sup>93</sup>

<sup>91</sup> GFDRR, Banco Mundial, PNUD, and Unión Europea, "GUÍA PARA DESARROLLAR MARCOS DE RECUPERACIÓN DE DESASTRES Versión de La Conferencia de Sendai," 2015, <https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/drf-guide-espanol.pdf>.

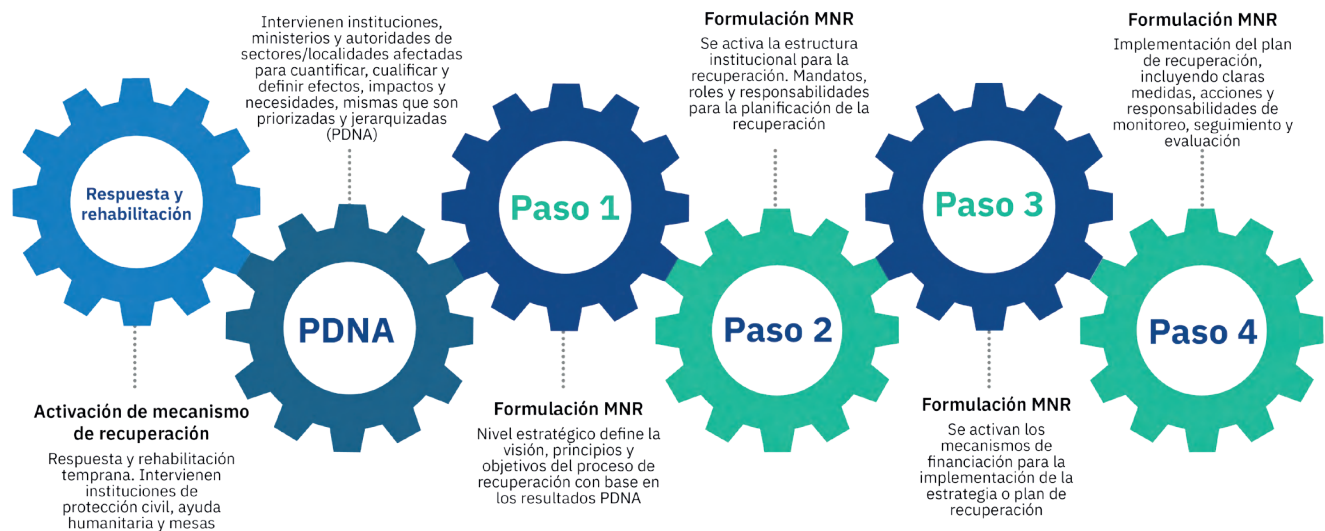
<sup>92</sup> GFDRR, Banco Mundial, PNUD, and Unión Europea.

<sup>93</sup> "Casos de Estudio: Contribuciones del PDNA y DRF a la recuperación Post-desastre: | Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo," UNDP, accessed December 27, 2022, <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/casos-de-estudio-contribuciones-del-pdna-y-drf-la-recuperacion-post-desastre>.

Es importante, además, integrar el conocimiento y trabajo de la acción humanitaria a los procesos de recuperación, y estos a su vez a los procesos de desarrollo sostenible. Durante, e inmediatamente después de la crisis, las organizaciones locales, nacionales e internacionales de respuesta y ayuda humanitaria se concentran en salvar vidas y mitigar los impactos del desastre, y se busca que estas actividades contribuyan a la recuperación de los sistemas nacionales y locales.<sup>94</sup>

Diversas instituciones y sectores intervienen en distintos momentos de la respuesta y recuperación. La Figura 5 resume las etapas y pasos desde la respuesta y rehabilitación inmediata, la activación del mecanismo de recuperación que parte de la evaluación de los efectos (daños y pérdidas), impactos y necesidades, y la planificación, gestión e implementación del proceso de recuperación.

Figura 5. Continuidad entre respuesta humanitaria y recuperación



Fuente: Adaptada de Guías para la formulación de un Marco de Recuperación Post-Desastre<sup>94</sup>

La respuesta es liderada por el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC). El Centro de Operaciones de Emergencias (COE) del SINAPROC es responsable de promover, plantear y mantener la coordinación y operación conjunta a todos los niveles en la respuesta a emergencias y desastres (Art. 3, Ley No.7),<sup>95</sup> funcionando como un sistema de control de las operaciones, para los propósitos de la toma de decisiones

<sup>94</sup> GFDRR, Banco Mundial, PNUD, and Unión Europea, "GUÍA PARA DESARROLLAR MARCOS DE RECUPERACIÓN DE DESASTRES Versión de La Conferencia de Sendai."

<sup>95</sup> Asamblea Nacional de Panamá, Ley No. 7 que reorganiza el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC).

ejecutivas en dichas situaciones. (Arts. 41 y 42, Reglamento de Ley 7)<sup>96</sup>. El COE está conformado por instituciones y organismos, distribuidos en diversas mesas: Técnico Científica, Respuesta a Emergencias, Salud, Seguridad Pública, Infraestructura y Servidores Públicos, Logística y Asistencia Humanitaria. Ante la activación del COE todas las instituciones vinculadas trabajan para dar respuesta a la emergencia o desastre.<sup>97</sup> Las mesas o comisiones son creadas para facilitar las acciones de respuesta a nivel sectorial y territorial, y se elaboran evaluaciones rápidas de daños, cuyo objetivo es informar las actividades de respuesta, ayuda humanitaria y recuperación temprana.

Para la recuperación, es necesario conocer el detalle de los efectos e impactos del desastre, e identificar las causas raíz del desastre y las vulnerabilidades que deban ser abordadas para lograr un proceso de recuperación con transformación. En esta evaluación intervienen instituciones, ministerios y autoridades de sectores/localidades afectadas para cuantificar, cualificar y definir efectos, impactos y necesidades, mismas que son priorizadas y jerarquizadas.

Generalmente el PDNA es estructurado por sectores: i) de infraestructura (ej. transporte o infraestructura de comunicaciones, agua y saneamiento, telecomunicaciones, infraestructura comunitaria), ii) productivos (ej. agricultura, turismo, comercio e industria); iii) sociales (ej. educación, salud y vivienda); y iv) otros/ sectores transversales (ej. medio ambiente, género, gobernabilidad, gestión de riesgo de desastres). Se incluye además sectores responsables de la valoración del impacto social/humano (ej. ministerios de desarrollo local o social, entidades que velan por la seguridad alimentaria, equidad de género, reducción de la pobreza, entre otros), y del impacto económico de los desastres (ej. ministerios de economía y finanzas).

La implementación del Marco de Recuperación parte de dichas evaluaciones, buscando pasar de la estimación de lo que el desastre ocasionó, a definir cómo, cuándo, dónde, con qué recursos y de qué manera implementar el proceso de recuperación.<sup>98</sup> Un proceso de recuperación estructurado debe basarse en estrategias y políticas preexistentes que faciliten el establecimiento de responsabilidades institucionales claras y permitan la participación pública. Los programas de recuperación representan una valiosa oportunidad para desarrollar y ejecutar medidas para reducir el riesgo de desastres y aplicar el principio de “reconstruir mejor”.

<sup>96</sup> “Decreto Ejecutivo No 177 de 30 de abril de 2008, ‘POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY 7 DE 11 DE FEBRERO DE 2005.’”

<sup>97</sup> “Centro de Operaciones de Emergencia – Sinaproc,” accessed December 27, 2022, <https://www.sinaproc.gob.pa/centro-de-operaciones-de-emergencia/>.

<sup>98</sup> GFDRR, UNDP, and EU, “Disaster Recovery Framework Guide, Revised Version”; Gobierno de El Salvador, “Guía Para La Formulación de Un Marco de Recuperación Post-Desastre En El Salvador” (El Salvador: Documento elaborado con el apoyo de PNUD, 2022); Terry Jeggle and Marco Boggero, “Post-Disaster Needs Assessment: Lessons from a Decade of Experience” (Washington, DC: World Bank, 2018), <https://doi.org/10.1596/30945>.

### 3.2 Elementos para la definición de un Marco Nacional de Recuperación

Este Marco busca articular los elementos clave de la recuperación, como serán: 1) la política y visión sobre la recuperación, la estrategia a seguir, la priorización y secuencia de las acciones; 2) los arreglos institucionales que definan los roles, responsabilidades y mandatos; 3) el establecimiento de mecanismos e instrumentos financieros y la gestión del financiamiento; y 4) la gestión de la implementación para la recuperación (Figura 1).

Dependiendo de la naturaleza y magnitud del desastre los procesos de recuperación requeridos, el desarrollo de un marco de recuperación puede variar en tiempo y recursos requeridos.

*Figura 6 Elementos para la Definición de un Marco de Recuperación*



*Fuente: Adaptación propia en base a Guías para Desarrollar Marcos de Recuperación de Desastres<sup>99</sup>*

<sup>99</sup> GFDRR, Banco Mundial, PNUD, and Unión Europea, "GUÍA PARA DESARROLLAR MARCOS DE RECUPERACIÓN DE DESASTRES Versión de La Conferencia de Sendai"; Gobierno de El Salvador, "Guía Para La Formulación de Un Marco de Recuperación Post-Desastre En El Salvador"; Jeggle and Boggero, "Post-Disaster Needs Assessment."

## 1. Definición de política para la recuperación

En una primera fase, el nivel estratégico (institución(es) con poder de decisión, usualmente con mandato de planificación del desarrollo) define la visión, principios, y objetivos del proceso de recuperación dependiendo de las características y magnitud del desastre.

La visión, formulación de políticas y definición de estrategias busca definir la visión central de la recuperación, los principios guía de recuperación y los resultados claves asociados al desarrollo de programas para una recuperación del desastre, integrada y transversal. La política y estrategia de recuperación abarca la definición de la visión central de la recuperación, el marco de políticas para la recuperación o principios rectores, los marcos programáticos para la recuperación / guías o directrices, mecanismos de priorización intersectorial y estrategia de recuperación sectorial.

Una visión y objetivos claros permiten asegurar un proceso de recuperación con transformación, incorporando principios de “reconstruir mejor” (BBB) y facilitando la construcción de consensos, la articulación intersectorial e interterritorial, posterior definición y priorización de intervenciones para asegurar una recuperación integral y complementariedad de las medidas o programas de recuperación de infraestructura, económica, social, y ambiental para la consecución de los objetivos estratégicos trazados.

Un objetivo claro, se convierte el punto central donde convergen los planes y proyectos de recuperación de las distintas entidades a nivel nacional y territorial, lo que permite una aplicación consistente de principios en los programas y proyectos sectoriales; armonización y complementariedad entre sectores; asignación equitativa de recursos, identificación y priorización de programas y proyectos que generen un mayor beneficio sobre todas las áreas de recuperación definidas; definición de una secuencia lógica de actividades o medidas; integración del sector privado y la sociedad civil y refuerzo mutuo de intervenciones de recuperación gubernamentales y no gubernamentales; y facilidad para la definición de mecanismos de monitoreo y evaluación central a nivel programático.<sup>100</sup>

La planificación de la recuperación y priorización intra e intersectorial, buscando complementariedad de intervenciones y beneficio mutuo, permite aumentar la eficiencia y pertinencia de las inversiones para el logro de los objetivos estratégicos de la recuperación. La solución óptima no necesariamente será reconstruir la obra dañada, sino la identificación de alternativas que permitan reducir las condiciones de riesgo, que favorezcan la sostenibilidad y el social y económico - y así también la reducción de factores subyacentes de riesgo – y generen co-beneficios. Los criterios

<sup>100</sup> GFDRR, UNDP, and EU, “Disaster Recovery Framework Guide, Revised Version.”

de priorización pueden variar dependiendo de las características y magnitud del desastre y el contexto nacional particular al momento del desastre. Estudios de casos muestran que, en general, la vivienda y los medios de subsistencia a menudo tienen precedencia sobre otros sectores y su recuperación se inicia simultáneamente con la restauración de líneas vitales e infraestructura pública indispensable.

## **2. Arreglos institucionales**

La adopción de un marco regulador de la recuperación evita la improvisación y la discrecionalidad, minimiza la duplicación de esfuerzos y el conflicto entre distintos sectores y niveles de gobierno. El establecimiento de arreglos institucionales, y la definición de roles y responsabilidades, permite identificar brechas e instaurar un mecanismo para el fortalecimiento institucional y el monitoreo y seguimiento. Ello deberá llevarse a un nivel operativo que permita a las distintas entidades identificadas cumplir su rol.

Anclado en el marco institucional del estado (desde los ministerios a entidades autónomas y autoridades locales) se define o adapta la estructura institucional para la recuperación, definiendo quién lidera los procesos y subprocesos, cuáles son las responsabilidades y roles diferenciados.

## **3. Financiamiento para la recuperación**

Como tercer paso, se definen y/o activan mecanismos de financiación (fuentes de recursos, modalidades de presupuestación, y asignación, distribución y contabilidad del uso de recursos) para la implementación de la estrategia o plan de recuperación.

La gestión financiera y la asignación efectiva de recursos para la recuperación es uno de los principales desafíos para la recuperación post-desastre. Contar con una estrategia de gestión financiera ante el riesgo de desastres, mecanismos e instrumentos financieros adecuados es crucial para facilitar procesos de recuperación ágiles y efectivos. Ello facilita la movilización y ejecución de recursos de manera oportuna y promueve la planificación y ejecución de inversiones resilientes.

Debe considerarse que un desastre no solo aumenta el gasto y las necesidades de inversión en recuperación, sino que genera un impacto económico y fiscal. El impacto del desastre - y los servicios no prestados - sobre los gastos e ingresos fiscales, pueden afectar la sostenibilidad de la recuperación. Las necesidades de recuperación son muchas veces superiores a los recursos disponibles, y si bien una estrategia o marco de gestión financiera y la definición de diversos mecanismos

e instrumentos financieros, facilita la gestión de la recuperación, es necesario establecer mecanismos de priorización estimando beneficios de invertir en determinadas necesidades, considerando co-beneficios y efecto dinamizador que las mismas puedan tener, versus los costos de no tomar ninguna acción, proyectando las pérdidas en el tiempo y sus impactos económicos y/o sociales.<sup>101</sup>

#### 4. Mecanismos de implementación y gestión de la recuperación

Finalmente, los arreglos de implementación y gestión de la recuperación buscan asegurar que la implementación del programa de recuperación sea efectiva, equitativa, oportuna. Lo anterior típicamente implica contar con<sup>102</sup>: procedimientos estándar de implementación; estándares de recuperación (ej. normas de diseño y construcción, de ordenamiento territorial, de protección o sostenibilidad ambiental); arreglos de implementación local; mecanismos simplificados de adquisiciones y contrataciones; estrategia de comunicaciones; implementación de sistemas de monitoreo y seguimiento de la recuperación; y mecanismos de rendición de cuentas.



<sup>101</sup> UNDP, "Case Study: Contributions of the PDNA and DRF to Post-Disaster Recovery," 2022.

<sup>102</sup> GFDRR, UNDP, and EU, "Disaster Recovery Framework Guide, Revised Version."

Cápítulo 4.

# Marco Nacional de Recuperación de Panamá (MNR) 2022-2030



## 4. Marco Nacional de Recuperación de Panamá (MNR) 2022-2030

### 4.1 Objetivo y principios rectores del MNR 2022-2030

El Marco Nacional de Recuperación se traza con el siguiente objetivo y define principios rectores que deben promoverse en la implementación del proceso de recuperación.

#### Objetivo:

Coordinar la intervención articulada, eficiente y eficaz entre instituciones y organizaciones públicas y privadas de distintos sectores y niveles territoriales para la recuperación integral, garantizando la recuperación de la infraestructura, la recuperación social, económica y ambiental, atendiendo integralmente las necesidades y prioridades de la población afectada y grupos más vulnerables, de manera participativa, equitativa e inclusiva, mejorando la prestación de servicios, los medios de vida y seguridad alimentaria y asegurando que no se regeneren las condiciones de riesgo y que se promuevan dinámicas más resilientes y sostenibles para el desarrollo.

Figura 7. Principios rectores de la recuperación



#### Principios rectores

##### 1. Participación y Rendición de Cuentas:

El proceso de recuperación debe promover la participación de la población afectada y la población receptora– y de sus autoridades y organizaciones existentes, así como de la sociedad civil y sector privado, garantizando la rendición de cuentas.

## **2. Resiliencia y reducción de vulnerabilidad/riesgo:**

El proceso de recuperación debe orientarse a reducir tanto las condiciones de vulnerabilidad previas a la ocurrencia del desastre, como la configuración de futuras condiciones de vulnerabilidad incluyendo las potenciadas por el Cambio climático, fortaleciendo la resiliencia de las comunidades afectadas o vulnerables.

## **3. Recuperación integral**

El proceso de recuperación debe ser integral, promoviendo la recuperación de la infraestructura, la recuperación económica, social y ambiental, la mejora de los servicios públicos y la movilidad.

## **4. Articulación intersectorial e interterritorial:**

Los procesos de recuperación deben contemplar la articulación de todos los niveles político-administrativos de gobierno y autoridades tradicionales en la toma de decisiones, promoviendo las relaciones interterritoriales a nivel de municipios, comarcas, corregimientos, al interior de una región o una cuenca.

## **5. Sostenibilidad**

El proceso de recuperación debe orientarse a reducir tanto las condiciones de vulnerabilidad previas a la ocurrencia del desastre, como la configuración de futuras condiciones de vulnerabilidad incluyendo las potenciadas por el cambio climático, fortaleciendo la resiliencia de las comunidades afectadas o vulnerables.

## **6. Planificación integrada e intersectorial**

Los procesos de recuperación deben congregar la intervención intersectorial considerando todos los aspectos del desarrollo de la persona, la familia y la comunidad y sus medios de vida, con una coordinación articuladora y una planificación integrada, evitando las condiciones de riesgo social.

## **7. Inclusión y Equidad**

Los procesos de recuperación deben congregar la intervención intersectorial considerando todos los aspectos del desarrollo de la persona, la familia y la comunidad y sus medios de vida, con una coordinación articuladora y una planificación integrada, evitando las condiciones de riesgo social.

## 4.2 Arreglos institucionales para la recuperación

### 8. Reconocimiento al saber tradicional

Los procesos de recuperación deben reconocer, valorar y aprovechar los saberes tradicionales de las comunidades afectadas, así como el conocimiento a partir de las experiencias sectoriales.

### 9. Promoción de autosuficiencia

La recuperación debe promover la autosuficiencia de la población afectada, minimizando o evitando la dependencia de la ayuda humanitaria.

Para una recuperación exitosa, es importante la organización de las instituciones y la articulación con otros relevantes en el proceso de recuperación, tales como la comunidad internacional, el sector privado, la sociedad civil y comunidades afectadas. La gobernanza es la piedra angular del proceso de recuperación, y permite garantizar una estructura adecuada, roles y responsabilidades claros para supervisar, administrar, coordinar e implementar el proceso de recuperación, que permitan la consecución del objetivo e integren los principios rectores anteriormente definidos.

### Marco institucional para la recuperación

Experiencias internacionales y lecciones aprendidas de procesos de recuperación permiten identificar tres arreglos para coordinar e implementar la recuperación: i) fortalecer y coordinar instituciones existentes para liderar la recuperación por sector; ii) crear una nueva institución para administrar la recuperación; y iii) modelo híbrido. El modelo híbrido está siendo cada vez más utilizado por los gobiernos, ya que permite capitalizar las capacidades existentes y organizando adecuadamente al Estado.<sup>103</sup>

Se han identificado elementos estratégicos clave para un Marco de Recuperación exitoso, entre los que destacan la importancia de i) liderazgo de alto nivel para facilitar la toma de decisiones, alineación de prioridades estratégicas y coherencia con programas de desarrollo; ii) integración y articulación de entidades vinculadas a la planificación del desarrollo y entes rectores de la GIRD; y iii) definición clara de roles y responsabilidades y mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional, intersectorial e interterritorial.<sup>104</sup>

Como parte de la construcción del Marco de Recuperación de Panamá de 2015 se identificaron nueve aspectos críticos, los cuales al menos tres se vinculan a la ausencia de arreglos institucionales apropiados para la recuperación:<sup>105</sup>

<sup>103</sup> GFDRR, UNDP, and EU.

<sup>104</sup> Jeggle and Boggero, "Post-Disaster Needs Assessment"; UNDP, "Case Study: Contributions of the PDNA and DRF to Post-Disaster Recovery"; Gobierno de El Salvador, "Guía Para La Formulación de Un Marco de Recuperación Post-Desastre En El Salvador."

<sup>105</sup> SINAPROC et al., "Marco Nacional de Recuperación - Panamá."

- *“Dado que todavía no se cuenta con una estructura de organización institucional, existe la práctica común que los arreglos institucionales para la recuperación ante situaciones de desastres mayores, es resuelta en medio de la crisis, delegando las funciones a alguno de los ministerios que concentre una mayor cantidad de actividades de acuerdo a la afectación”;*
- *“La participación institucional en la temática de gestión de riesgos se concentra principalmente en el plano técnico y no ha incidido en las autoridades políticas. En ese sentido se requiere una permanente estrategia de sensibilización e involucramiento a los tomadores de decisiones (en todos los niveles del Estado), así como de capacitación a los técnicos y funcionarios (reconociendo su alta rotación).”*
- *“Desarticulación entre las instituciones de nivel central y los gobiernos locales y autoridades autónomas, generando procesos de recuperación de carácter centralista y con un débil involucramiento de otros actores: sociedad civil, universidades, empresa privada, entre otros.”*

El Marco Nacional de Recuperación de 2015 propone un organigrama institucional para la puesta en marcha de los procesos de recuperación. Desarrolla la intervención sectorial y territorial, las tareas de recuperación y las correspondientes instituciones responsables. Estas tareas de recuperación están organizadas en seis áreas temáticas: (1) Medios de vida y desarrollo económico, (2) Infraestructura, (3) Servicios sociales, (4) Albergue y vivienda, (5) Patrimonio ambiental y cultural, y (6) Gobernanza y gestión territorial.<sup>106</sup>

Un elemento clave del proceso de formulación del MNR 2022-2030 fue la revisión de los arreglos institucionales, los liderazgos y responsabilidades de las diversas áreas temáticas. De la misma forma que el MNR 2015, la estructura considera un liderazgo al más alto nivel (Presidente o designado presidencial).

Se define la dirección estratégica a cargo del Gabinete de Gestión Integral de Riesgos a Desastres, con un rol de toma de decisiones estratégicas para facilitar la recuperación efectiva e integral, y una dirección técnica a cargo de SINAPROC, responsable de coordinar la implementación de los lineamientos estratégicos y complementariedad de acciones en las áreas de recuperación de infraestructura, recuperación social, económica, y ambiental. Aunque vivienda es considerado un subsector

<sup>106</sup> SINAPROC et al.

social, debido a la complejidad que sus procesos de recuperación suponen, se optó por establecer un área de recuperación particular para vivienda y hábitat. Estas áreas de recuperación trabajarán de manera interconectada y la planificación de la estrategia de recuperación será integral y complementaria, orientada a un objetivo común y promoviendo la generación de co-beneficios.

Para habilitar el proceso de recuperación y lograr la adecuada coordinación a distintos niveles de territorio y con socios estratégicos, se definen además comisiones de gestión financiera, de coordinación con socios del desarrollo y de gestión territorial. Dependiendo de las fuentes de financiamiento de la recuperación ante un evento específico, pueden establecerse unidades específicas de Gestión de Proyectos o Programas.

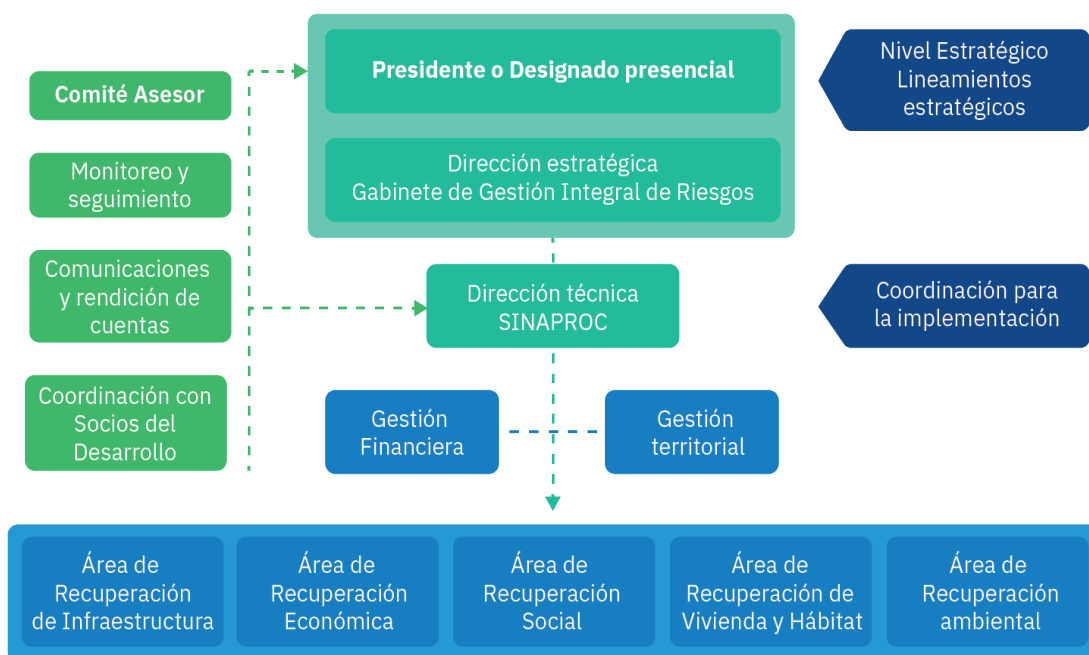
El Gabinete de Gestión Integral de Riesgos a Desastres y la dirección técnica a cargo de SINAPROC serán apoyadas por un comité asesor y mecanismos para el monitoreo y seguimiento y de rendición de cuentas del programa de recuperación. El comité asesor es conformado por entidades técnicas y deberá apoyar con insumos e instrumentos técnicos para garantizar la no reconstrucción del riesgo y una recuperación sostenible y articulada a la estrategia de desarrollo.

La Figura 8 resume elementos generales del mecanismo de coordinación de la recuperación. Se debe notar, que un desastre puede requerir adaptaciones a la estructura planteada, promoviendo siempre la recuperación oportuna e integral, que responda a los principios fundamentales y objetivos trazados.

Las instituciones líderes e integrantes de las distintas áreas de recuperación y gestión de la recuperación se detallan a continuación. Es importante resaltar, que las áreas de recuperación no deben operar de manera aislada. Tal como se resalta en el objetivo y principios rectores, la planificación debe ser integrada, buscando que la estrategia de recuperación en cada área genere el máximo beneficio posible sobre las demás, asegurando la articulación intersectorial e interterritorial.

Los mecanismos de monitoreo y seguimiento, comunicación y rendición de cuentas, deben establecerse y adoptarse a todos los niveles, sistematizarse y validarse para un monitoreo y seguimiento integrado de la estrategia o programa de recuperación, que permita informar la toma de decisiones a nivel estratégico y técnico.

Figura 8 Organigrama del Mecanismo de Coordinación de la Recuperación



## Gestion Territorial

### Coordinación

Ministerio de Gobierno / juntas técnicas

### Participan:

Gobiernos locales (AMUPA, ADALPA, CONARE y AMPIP), Autoridad Nacional de Descentralización, Dirección de Desarrollo Territorial del MEF, MIDES y SINAPROC

### Objetivo:

Fomentar la adopción de estrategias municipales y de aglomeraciones regionales municipales para la recuperación, facilitar la articulación de todos los niveles político-administrativos de gobierno y autoridades tradicionales en la toma de decisiones, promover una recuperación inclusiva y equitativa y que responda a las necesidades y condiciones de los territorios, que reconozca, valore y aproveche los saberes tradicionales de las comunidades afectadas, y promueva la integración y/o articulación de los procesos de recuperación a la planificación y desarrollo territorial.



## Gestion Financiera



### Coordinación

MEF; Instituto de Seguro Agropecuario (ISA); Asociación Panameña de Aseguradores (APADEA)



### Participan:

Cancillería, Instituto de Seguro Agropecuario (BDA), Banco Nacional, Secretaría de Asociaciones Público-Privadas, Asociación de Banca Privada, Asociación de Empresas Aseguradoras (PDEA).

Organismos multilaterales: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Banco de desarrollo de América Latina, entre otros.

Otros actores: Gobiernos, USAID-Gobierno EE. UU., Unión Europea, JICA-Gobierno Japón, otros



### Objetivo:

Gestionar instrumentos y mecanismos financieros adecuados para la recuperación oportuna y efectiva, la cuantificación de costos y desarrollo de presupuestos, identificación de fuentes de financiamiento, movilización de recursos adicionales, y establecimiento de mecanismos para la administración y seguimiento a los fondos, promoviendo los desembolsos oportunos, coordinación de recursos y fuentes flexibles de financiación, y minimizando en la medida de lo posible la reasignación de los presupuestos de los programas de desarrollo previamente establecidos.

## Comité Asesor



### Coordinación

SINAPROC



### Participan:

Instituto de Meteorología e Hidrología de Panamá (IMHPA), Universidades (Principalmente UP, UTP) Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), SPIA, Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG), Ministerio de Ambiente, Instituto Geográfico Nacional “Tommy Guardia”.

**Objetivo:**

Asesorar a la Dirección Estratégica y Dirección Técnica del Marco de Recuperación, brindar lineamientos e insumos técnicos y establecer estándares para una recuperación resiliente y sostenible.

**Coordinación con Socios del Desarrollo****Coordinación**

Cancillería y SINAPROC

**Participan:**

Equipo humanitario de país, agencias de desarrollo / socios del desarrollo, organizaciones de Naciones Unidas, Unión Europea, Organizaciones no Gubernamentales APLAFA, Cruz Roja, Club de Leones, Cruz Blanca, RET, ONU (UNICEF, PNUD, ACNUR, FAO, PMA, ONUMUJERES; UNFPA, UNOPS, UNDRR, OIM, UNEP, OCR)

**Objetivo:**

Facilitar y articular el apoyo y acompañamiento de agencia internacionales y socios del desarrollo en el proceso de recuperación, promoviendo la eficiencia en el uso de recursos técnicos y financieros, la complementariedad de esfuerzos, y facilitando la integración de los procesos de recuperación a programas y proyectos de desarrollo.

**Área de Recuperación de Infraestructura****Coordinación**

Ministerio de Obras Públicas

**Participan:**

Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT), Empresa de Transmisión Eléctrica (ETESA), Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC), Aeronáutica Civil, Autoridad Marítima, Secretaría Nacional de Energía (SNE), Autoridad de Servicios Públicos (ASEP), Sociedad Panameña

de Ingenieros y Arquitectos (SPIA), Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, MIVIOT, ANATI, AIG.



**Objetivo:**

Implementar programas de rehabilitación y reconstrucción de infraestructura, que facilite una recuperación oportuna de los servicios que ésta brinda y promoviendo la recuperación económica y social; asegurando que las nuevas construcciones se realicen de una manera más segura, sin reconstruir riesgos y conduciendo al desarrollo sostenible de la comunidad, considerando las condiciones de género, cultura, edad, personas con discapacidad y condición socioeconómica.

### Área de Recuperación Económica



**Coordina:**

Viceministerio de Economía del MEF



**Participan:**

Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), Autoridad de Turismo de Panamá (ATP), Empresa de Transmisión de Energía S.A. (ETESA), Autoridad de la Micro y Pequeña Empresa (AMPYME), Concejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá (CCIAP), Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC).



**Objetivo:**

Desarrollar estrategias y fortalecer capacidades para la recuperación de la actividad económica y promoción de nuevas oportunidades más sostenibles, con énfasis en los pequeños y medianos empresarios/as, agricultores/as, comerciantes, entre otros, incentivando el empleo de hombres y mujeres de acuerdo con sus capacidades y potencialidades específicas; vinculándolas a los otros sectores de recuperación y asegurándose que éstas conduzcan a condiciones más seguras y sostenibles de desarrollo.



## Área de Recuperación Social

### Coordina:

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)



### Participan:

Secretaría Nacional de las Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF), Secretaría Nacional para la Discapacidad (SENADIS), Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), Defensoría del Pueblo (Observatorio de Niñez), Inst. Nacional de Desarrollo Humano (INADE), Ministerio de Salud (MINSa), Caja de Seguro Social, Colegio Médico, Ministerio de Educación (MEDUCA)



### Objetivo:

Promover la recuperación social, cultura y de medios de vida de la población afectada y vulnerable; poner en marcha iniciativas para la recuperación de los servicios a la población en lo concerniente a salud, educación, seguridad, atención a la infancia y a las poblaciones vulnerables, la restauración y mejora de los medios de vida, la organización social de las comunidades afectadas, con un sentido de equidad de género, de edad, personas con discapacidad, cultura y de condición socio-económica, y asegurando que se fortalezca las capacidades, que no se reconstruyan o generen nuevas condiciones de riesgo.

## Área de Recuperación de Vivienda y Hábitat



### Coordina:

Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT)



### Participan:

Autoridad Nacional de Titulación de Tierras (ANATI), Banco Hipotecario, Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT), Ministerio de Obras Públicas (MOP), Ministerio de Ambiente (MIAMBIENTE), Ministerio de Educación (MEDUCA), Ministerio de Salud (MINSa), Ministerio de Cultura (MiCULTURA), Empresa de Transmisión Eléctrica (ETESA), Instituto de Acueductos y Alcantarillado Nacional (IDAAN), Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos (SPIA), Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC).

**Objetivo:**

Implementar estrategias integrales de infraestructura física, servicios sociales y ambientales, para la recuperación de vivienda y hábitat, de acuerdo con las necesidades y condiciones específicas, con criterio de género, edad, personas con discapacidad, cultura y condición socioeconómica, contemplando la participación de las instituciones públicas y privadas, sociedad civil, autoridades municipales y comarcales, promoviendo el desarrollo sostenible de las comunidades afectadas y receptoras. La reducción de la vulnerabilidad social y asegurando que no se reconstruyan o generen nuevos riesgos.

**Área de Recuperación Ambiental****Coordina:**

Ministerio de Ambiente

**Participan:**

Consejo Nacional del Agua (CONAGUA), Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP), Autoridad Marítima de Panamá (AMP), Autoridad Nacional de Administración Tierras (ANATI), Autoridad de Turismo de Panamá (ATP), Ministerio de Cultura (MiCULTURA), Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Ministerio de Salud, Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), PNUMA.

**Objetivo:**

Establecer una estrategia de recuperación ambiental que permita gestionar los productos generados por el desastres, integrar criterios sustentables que faciliten la recuperación de la infraestructura física, recuperación social y económica, sin dañar el ambiente, considerando la protección de los ecosistemas como un medio para la reducción de los desastres, recuperar el medioambiente dañado por el desastre y fomentar el utilizar alternativas de producción sostenibles en los procesos de recuperación productiva.

### 4.3 Gestión financiera para la recuperación

## Institucionalización del mecanismo de recuperación

El mecanismo de coordinación de la recuperación puede institucionalizarse mediante un instrumento legal. Existen tres opciones efectivas para crear un mandato legal para establecer los arreglos institucionales y la planificación de la recuperación post-desastre: i) modificación de la legislación existente; ii) introducir nueva legislación; y iii) crear un mandato mediante decretos ejecutivos<sup>107</sup>.

La definición de una Ley Marco de Gestión Integral de Riesgo de Desastres para Panamá facilitaría la definición del mandato legal para la recuperación, y la definición de instrumentos y fortalecimiento de capacidades necesarias para el cumplimiento de dicho mandato.

Lo anterior puede ser complementado por otros instrumentos legales para facilitar la gestión e implementación de la recuperación, tales como legislación específica para definir o adaptar reglas fiscales, creación de fondos, ajustes presupuestarios y mecanismos de asignación de fondos para la preparación e implementación de la recuperación, así como legislación complementaria para la prestación de ayuda directa a población afectada, a través de programas transferencias monetarias o asistencia social adaptativa, creación de incentivos para inversión privada, socios público privados para la recuperación, y facilitación de ayuda internacional. La definición de este marco legal debe ser parte del proceso de preparación de la recuperación.

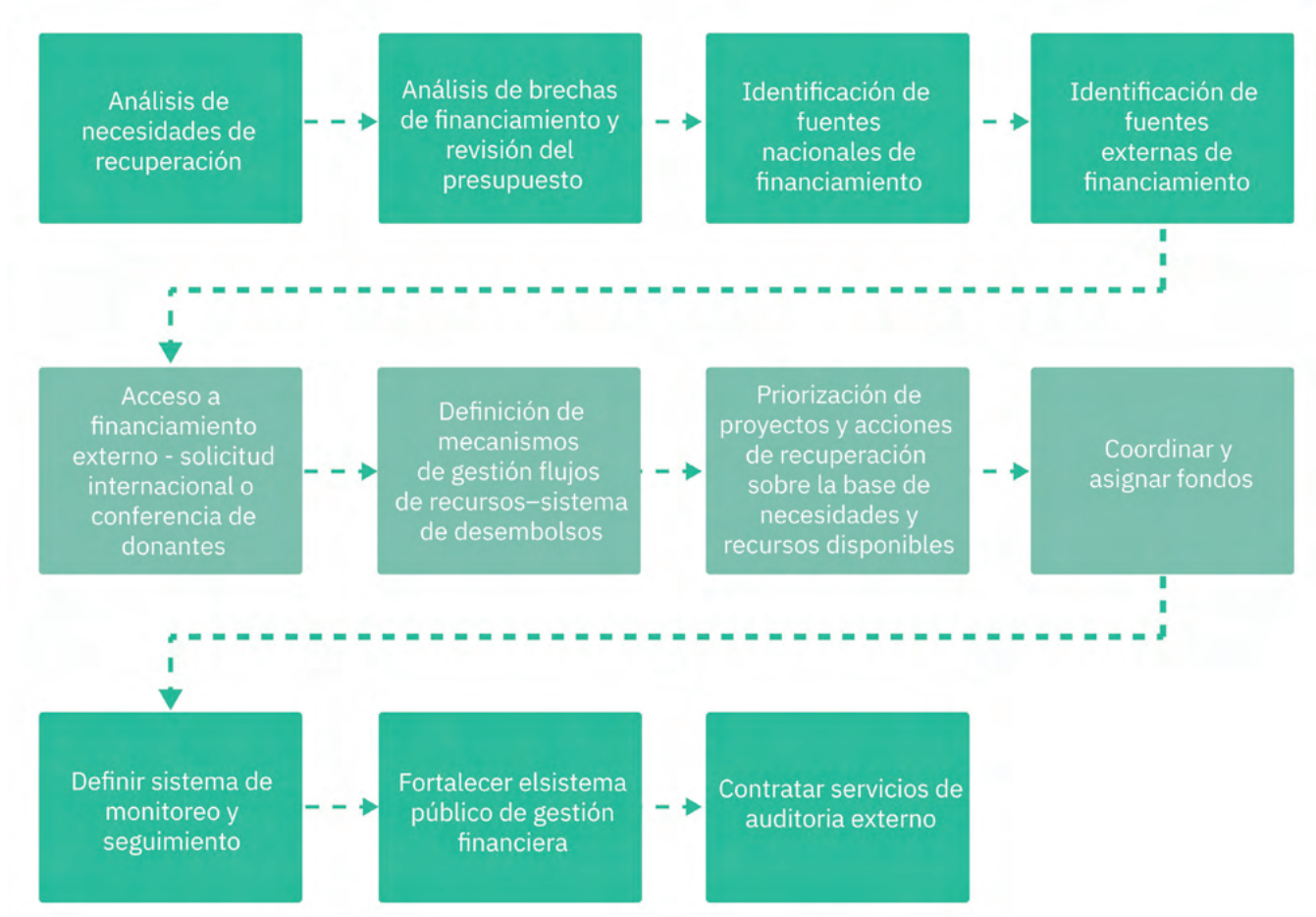
Para poder implementar procesos recuperación post-desastre es necesario identificar las necesidades de recuperación, cuantificar los costos, desarrollar presupuestos de recuperación, identificar fuentes de financiamiento y brechas de financiamiento, definir mecanismos para movilizar recursos adicionales, contar con procesos ágiles de asignación de recursos, compras y contrataciones, así como con mecanismos para la administración y seguimiento a los fondos. Las buenas prácticas financieras en las experiencias post desastres comparten la característica común de desembolsos rápidos, coordinación de recursos y fuentes flexibles de financiación<sup>108</sup>.

La Figura 9 muestra el flujo general de acciones para la gestión, asignación y monitoreo de recursos financieros para la recuperación.

<sup>107</sup> GFDRR, Banco Mundial, PNUD, and Unión Europea, "GUÍA PARA DESARROLLAR MARCOS DE RECUPERACIÓN DE DESASTRES Versión de La Conferencia de Sendai."

<sup>108</sup> GFDRR, Banco Mundial, PNUD, and Unión Europea.

Figura 9 Flujo de acciones para la gestión, asignación y monitoreo de recursos financieros para la recuperación



Fuente: Adaptación propia en base a Guías para Desarrollar Marcos de Recuperación de Desastres y lecciones aprendidas de procesos de recuperación<sup>109</sup>

Las necesidades de recuperación a nivel sectorial pueden estimarse a través de un PDNA o similar, pero la capacidad financiera del Estado, las condiciones económicas y sociales, y prioridades estratégicas del país al momento del desastre, serán determinantes para la priorización y asignación de recursos. Es necesario establecer mecanismos de priorización estimando beneficios de invertir en determinadas necesidades, considerando co-beneficios y efecto dinamizador que las mismas puedan tener, versus los costos de no tomar ninguna acción, proyectando las pérdidas en el tiempo y sus impactos económicos y/o sociales.

<sup>109</sup> GFDRR, Banco Mundial, PNUD, and Unión Europea; Jeggle and Boggero, "Post-Disaster Needs Assessment"; "Casos de Estudio."

Figura 10 Buenas prácticas financieras para la recuperación post-desastre



Fuente: Adaptación propia en base a Guías para Desarrollar Marcos de Recuperación de Desastres y lecciones aprendidas de procesos de recuperación<sup>110</sup>

Los desastres implican incrementos en el gasto público y requieren en la mayoría de los casos reasignación de presupuestos gubernamentales y la búsqueda de ingresos suplementarios. Una adecuada gestión de la recuperación busca evitar además desfinanciar programas de desarrollo y reducción de la pobreza, que podría resultar en un incremento de la vulnerabilidad frente a futuros desastres y en la construcción nuevos riesgos complejos, y busca más bien, articular los procesos de recuperación a la planificación del desarrollo.

Al mismo tiempo, los desastres pueden reducir los ingresos de gobierno porque alteran la actividad económica. Los efectos incluyen reducción de la productividad, inflación, reducción del poder adquisitivo y disrupciones en la balanza comercial. Todos estos efectos impactan directa e

<sup>110</sup> GFDRR, Banco Mundial, PNUD, and Unión Europea, "GUÍA PARA DESARROLLAR MARCOS DE RECUPERACIÓN DE DESASTRES Versión de La Conferencia de Sendai"; Jeggle and Boggero, "Post-Disaster Needs Assessment"; "Casos de Estudio."

indirectamente en los ingresos fiscales.<sup>111</sup> Este impacto sobre los gastos e ingresos fiscales, pueden afectar la sostenibilidad de la recuperación.

En 2014, el Gobierno de Panamá adoptó el Marco Estratégico de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres mediante Decreto Ejecutivo No. 578 para mejorar la capacidad de respuesta financiera del gobierno en caso de ocurrencia de un desastre y mitigar los impactos fiscales y sociales de largo plazo de estos eventos. Este Marco Estratégico se encuentra en proceso de actualización por parte del MEF.

### **El Marco Estratégico define 5 ejes estratégicos<sup>112</sup>**

1. Identificación, dimensionamiento y entendimiento del riesgo fiscal debido a la ocurrencia de desastres;
2. Incorporación del análisis de riesgo de desastres en los procesos de planificación de la inversión pública;
3. Formulación de los componentes para el desarrollo e implementación de herramientas de retención y transferencia del riesgo;
4. Desarrollo del mercado doméstico de seguros;
5. Fortalecimiento de la Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgos (DICRE) con relación a su rol para diseñar e implementar estrategias de protección financiera.



<sup>111</sup> GFDRR, Banco Mundial, PNUD, and Unión Europea, "GUÍA PARA DESARROLLAR MARCOS DE RECUPERACIÓN DE DESASTRES Versión de La Conferencia de Sendai."

<sup>112</sup> Ministerio de Economía y Finanzas, Gobierno de Panamá, "Marco Estratégico de Gestión Financiera de Riesgos de Desastres."

### **Recuadro 3. Instrumentos y mecanismos financieros para la respuesta y recuperación post-desastre.**

Como parte del Marco Estratégico de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres el MEF ha gestionado una serie de instrumentos financieros para movilizar recursos oportunamente para la respuesta y recuperación post desastre, entre los cuales destacan:

- El Fondo de Ahorro de Panamá (FAP), que, aunque no es un fondo de emergencia, dentro de su normativa se define un espacio para la gestión de emergencias y desastres. El fondo se mueve en función del PIB y el saldo.
- Créditos contingentes:
  - Operación con el BID que cubre hasta \$400 millones, \$300 millones para desastres causados por eventos de la naturaleza y \$100 millones para emergencias de salud pública.
  - Préstamo para Políticas de Desarrollo con Opción de Desembolso Diferido ante el Riesgo de Catástrofes (DPL con Cat DDO) por \$100 millones con el Banco Mundial
  - Panamá cuenta además con una póliza del Facilidad de Seguros contra Riesgos Catastróficos en el Caribe CCRIF para exceso de lluvia. Se está buscando una ampliación al mismo y utilizar diferentes productos que provean cobertura ante desastres, ya sea exceso de lluvia, sequias o terremotos.

La recuperación puede requerir recursos importantes en el mediano y largo plazo, tanto para la implementación de programas sociales de recuperación de medios de vida más allá de la ayuda humanitaria, como para reemplazar o reconstruir infraestructura afectada. Los recursos externos pueden proceder de multilaterales, bancos de desarrollo regionales, socios de desarrollo bilateral, ONGs internacionales, organizaciones de beneficencia, entre otros. En muchos casos, ante desastres de gran magnitud, se realizan conferencias de donantes para facilitar la movilización y complementariedad de recursos externos.<sup>113</sup>

La financiación de la recuperación puede proceder de recursos internos, externos, o una combinación de ambos, según las necesidades impuestas por el desastre. Los recursos, según su procedencia, pueden financiar distintos elementos de la recuperación, en el corto, mediano o largo plazo.

Por ejemplo, presupuestos y créditos contingentes y ayuda de donantes, pueden apoyar las necesidades de recuperación del corto y mediano plazo, y pueden gestionarse préstamos externos adicionales específicos para programas de recuperación en el mediano y largo plazo.

#### 4.4 Mecanismos de implementación y gestión de la recuperación



Los arreglos de implementación y gestión de la recuperación buscan que la implementación del programa de recuperación pueda implementarse según los objetivos y principios trazados, asegurando que no solo exista la voluntad de cumplir con determinados criterios o principios, sino que existan también los instrumentos y mecanismos para lograrlo.

##### **Procedimientos estándar de implementación:**

Procesos simplificados para la definición y aprobación de proyectos de inversión, procedimientos de dotación de personal y recursos, entre otros

##### **Estándares de recuperación:**

Desarrollo de estándares prácticos para la implementación de la recuperación (ej. códigos de diseño y construcción que garanticen que la infraestructura sea capaz de soportar las condiciones de amenaza, normativas de ordenamiento territorial que consideren criterios de amenaza y cambio climático, evitando el desarrollo en zonas de riesgo y la generación de nuevos riesgos).

##### **Arreglos de implementación local:**

Se deben establecer mecanismos para la coordinación interterritorial y para garantizar el involucramiento de las comunidades afectadas, movilización de recursos y territorialización de la inversión pública.

##### **Mecanismos simplificados de adquisiciones y contrataciones:**

La recuperación oportuna requiere de mecanismos de adquisición rápidos más allá de la emergencia. Pueden implementarse sistemas de pre-calificación para agilizar la evaluación de ofertas y emisión de contratos, garantizando competencias técnicas.

##### **Monitoreo y seguimiento de la recuperación:**

Los sistemas de M&E facilitan la evaluación del proceso de recuperación y proporcionan una advertencia temprana para acciones correctivas



### **Comunicaciones y rendición de cuentas:**

La recuperación requiere un diálogo continuo con socios y partes interesadas y una estrategia de comunicación efectiva que reconozca los grupos de interés y los medios más efectivos para comunicar adecuadamente, así como mecanismos para garantizar la transparencia y rendición de cuentas.

La definición de los programas y proyectos específicos de cada área de recuperación puede requerir el desarrollo de estudios y evaluaciones específicas, tales como i) análisis de riesgo (ej. para identificar la necesidad de reubicar determinadas comunidades); ii) estudios/evaluaciones de tenencia de la tierra y de disponibilidad de tierras; iii) estudios/evaluaciones de riesgos sociales y vulnerabilidad; v) estudios de infraestructura y provisión de servicios (por ejemplo, para diseñar programas de rehabilitación de infraestructura crítica y servicios esenciales); vi) estudios/ evaluaciones económicas y de medios de vida (por ejemplo, para facilitar apoyos para la reanudación de la actividad económica); vii) evaluación ambiental (para salvaguardar objetivos ambientales y evitar impacto ambiental).



Cápítulo 5.

# Líneas de acción para la preparación e implementación de la recuperación



## 5. Líneas de acción para la preparación e implementación de la recuperación

A continuación, se resumen las principales líneas de acción para la preparación e implementación de la recuperación. Las acciones de preparación deberán ser posteriormente incorporadas en un plan de implementación.



Línea de acción 1:  
Fortalecimiento del marco legal y la gobernanza para la recuperación



Línea de acción 2:  
Desarrollo de capacidades para la evaluación de efectos e impactos del desastre y necesidades de recuperación



Línea de acción 3:  
Planificación intra e intersectorial para la recuperación integral



Línea de acción 4:  
Fortalecimiento de la gestión financiera para la recuperación post-desastre



Línea de acción 5:  
Fortalecimiento de estándares para la recuperación resiliente



Línea de acción 6:  
Monitoreo y seguimiento del Marco Nacional de Recuperación y estrategias de recuperación post desastre

Línea de acción 1: Fortalecimiento del marco legal y la gobernanza para la recuperación

**Objetivo 1.1:  
Fortalecimiento del marco legal para la recuperación**

Acciones de preparación	Responsable
<p>Incorporar elementos necesarios para la institucionalización del mecanismo de coordinación de la recuperación y la adecuada gestión e implementación del Marco Nacional de Recuperación en el anteproyecto de la Ley Marco de Gestión Integral de Riesgo de Desastres</p>	<p>Gabinete de Gestión Integral de Riesgos a Desastres</p>
<p>Incorporar elementos necesarios para el fortalecimiento institucional de SINAPROC para la coordinación y dirección técnica del proceso de recuperación post-desastre en el anteproyecto de Ley de carrera de SINAPROC</p>	<p>SINAPROC</p>
<p>Análisis de legislación específica para la gestión e implementación de la recuperación, incluyendo, entre otros, ajuste de reglas fiscales, procesos simplificados para la definición y aprobación de proyectos de inversión, solicitudes y adjudicación de tierras, incentivos para inversión privada, socios público-privados, facilitación de ayuda internacional, y mecanismos simplificados de compras y contrataciones para la recuperación, más allá de la emergencia.</p>	<p>Todas las áreas de recuperación MEF: gestión financiera y recuperación económica MIDES: social MOP: infraestructura MIVIOT: Vivienda y Hábitat MiAMBIENTE: Ambiente Coordina: SINAPROC</p>
<p>Establecimiento de responsabilidades de instituciones sectoriales y locales en el proceso de recuperación e identificación de reformas legales necesarias (leyes orgánicas)</p>	<p>Áreas de Recuperación y Gestión Territorial Coordina: SINAPROC</p>

## Objetivo 1.2: Mecanismos de coordinación para la recuperación

Acciones de preparación	Responsable
Definición de procedimientos de operación y protocolos de comunicación y coordinación para el funcionamiento del mecanismo de coordinación de la recuperación	Áreas de recuperación Coordina: SINAPROC
Fortalecimiento de capacidades en GIRD y recuperación post-desastre de las entidades que componen el mecanismo de coordinación de la recuperación	Áreas de recuperación Coordina: SINAPROC
Fortalecimiento de capacidades y organización a nivel local para facilitar la gestión de la recuperación	SINAPROC Área de gestión territorial.
Definición de mecanismos para la coordinación interterritorial, que faciliten el involucramiento de las comunidades afectadas, gobiernos locales, movilización de recursos y territorialización de la inversión pública.	Área de gestión territorial (Lidera Ministerio de Gobierno)
Acciones de implementación de la recuperación	Responsable
Activar mecanismos de operación y protocolos de comunicación y coordinación del mecanismo de coordinación de la recuperación, incluyendo los mecanismos de coordinación interterritorial	Mecanismo de coordinación de la recuperación



Línea de acción 2: Desarrollo de capacidades para la evaluación de efectos e impactos del desastre y necesidades de recuperación

**Objetivo 2.1: Desarrollo de capacidades para la evaluación de efectos e impactos del desastre y necesidades de recuperación**

Acciones de preparación	Responsable
Definición e institucionalización de metodología para evaluar efectos e impactos del desastre y necesidades de recuperación	MEF-DICRE y SINAPROC
Desarrollo de guías sectoriales e insumos necesarios para la valoración de los efectos e impactos del desastre.	Coordinan: MEF-DICRE y SINAPROC Sectores de infraestructura, productivos y sociales*
Fortalecimiento de capacidades sectoriales para la evaluación de efectos e impactos de los desastres y necesidades de recuperación.	
Definición de herramienta para el levantamiento de información de daños y pérdidas post-desastre en todos los sectores	Coordinan: MEF-DICRE y SINAPROC
Definición y/o desarrollo de un sistema de información integral de daños y pérdidas por desastre	Sectores de infraestructura, productivos y sociales* Coordinan: MEF-DICRE y SINAPROC
Acciones de implementación	Responsable
Desarrollo de evaluaciones de daños, pérdidas, impactos humanos/sociales y económicos del desastre y necesidades de recuperación que informe la estrategia de recuperación y la gestión financiera de la recuperación.	Sectores de infraestructura, productivos y sociales* Coordinan: MEF-DICRE y SINAPROC

\*Sectores para la evaluación de efectos (daños y pérdidas) del desastre: i) de infraestructura: transporte o infraestructura de comunicaciones, energía/electricidad, agua y saneamiento, telecomunicaciones, infraestructura comunitaria; ii) productivos: agricultura, turismo, comercio e industria; iii) sociales: educación, salud y vivienda; y iv) otros/ sectores transversales: medio ambiente, género, gobernabilidad, gestión de riesgo de desastres. Impacto social/humano (ministerios de desarrollo local o social, entidades que velan por la seguridad alimentaria, equidad de género, reducción de la pobreza, entre otros), Impacto económico de los desastres (ej. ministerios de economía y finanzas).

Línea de acción 3: Planificación intra e intersectorial para la recuperación integral

### Objetivo 3. Identificar mecanismos para la planificación intra e intersectorial para la recuperación integral

Acciones de preparación	Responsable
Elaboración de guías sectoriales y guías municipales para la recuperación	Todas las áreas de Recuperación y Gestión Territorial
Definición de metodología y criterios de priorización de proyectos y programas, considerando costos de la inacción y beneficios de la inversión sobre las distintas áreas de recuperación	Coordinan: SINAPROC y MEF
Identificación de poblaciones y grupos vulnerables y necesidades específicas a ser consideradas y atendidas en los programas y proyectos de las distintas áreas de recuperación	Todas las áreas de recuperación Coordina: SINAPROC
Análisis de medios de vida nivel territorial	SINAPROC – Área de recuperación social
Identificación de áreas indispensables y programas integrales para la atención de personas, protección social y recuperación del tejido social, incluyendo salud mental, prevención de conflictos e inseguridad humana.	Área de recuperación social
Identificación y análisis de infraestructura crítica (líneas vitales) e infraestructura de prioridad estratégica para el país (económico y social), considerando sus características físicas y los servicios que prestan.	Todas las áreas de recuperación Coordina: Área de Recuperación de Infraestructura
Identificación y análisis de elementos de riesgo (vulnerabilidad, falta de capacidad de respuesta) a ser considerados en la planificación de programas y proyectos por parte de las distintas áreas de recuperación	Todas las áreas de recuperación Coordina: SINAPROC
Evaluación de estado de sistemas de agua y saneamiento en zonas vulnerables a desastres, incidencia de enfermedades que puedan verse exacerbadas por desastres e identificación de áreas de riesgo ambiental	Todas las áreas de recuperación Coordina: SINAPROC
Definición de criterios de recuperación verde	MiAMBIENTE – Área de recuperación ambiental

Acciones de implementación de la recuperación	Responsable
Aplicación de criterios de priorización para la identificación de programas y proyectos que generen el mayor beneficio para una estrategia de recuperación integral	Todas las áreas de recuperación Coordina: SINAPROC y MEF
Elaboración e implementación de estrategia de recuperación, incluyendo programas y proyectos de recuperación de infraestructura, recuperación económica, social, ambiental y de vivienda y hábitat, en base a las necesidades identificadas de la evaluación de los efectos e impactos del desastre y considerando criterios de priorización pre-establecidos.	Todas las áreas de recuperación Coordina: SINAPROC

Línea de acción 4: Fortalecimiento de la gestión financiera para la recuperación post-desastre

**Objetivo 4.1: Actualización del Marco Estratégico de Gestión Financiera ante el Riesgo de Desastres y definición de instrumentos complementarios para la recuperación**

Acciones de preparación	Responsable
Actualización del Marco Estratégico de Gestión Financiera ante el Riesgo de Desastres	MEF-DICRE
Definición de portafolio de instrumentos financieros para la recuperación	MEF-DICRE
Fortalecer instrumentos para la definición de mecanismos para la recuperación de los ingresos fiscales en situaciones post-desastre	MEF
Desarrollo de procedimientos/protocolo para la activación y acceso a los diferentes instrumentos de protección financiera disponibles	MEF

Socialización de los procedimientos/protocolos para la activación y acceso a los diferentes instrumentos de protección financiera al interior del MEF y con las instituciones que componen el mecanismo de coordinación de la recuperación	MEF
Definición de procedimientos para la realización de solicitudes internacionales para el financiamiento de la recuperación	MEF
Pre-identificación y precalificación de unidades de gestión de proyectos para las diversas áreas de recuperación	MEF y SINAPROC Áreas de recuperación

Acciones de implementación de la recuperación	Responsable
Desarrollo de presupuestos para la recuperación	TMEF Áreas de recuperación
Identificación de brechas de financiamiento	MEF
Identificación de fuentes nacionales y externas de financiamiento	MEF
Solicitud internacional de financiamiento (cuando sea necesario) – conferencia de donantes	Gabinete de Gestión de Riesgos a Desastres
Definición de mecanismos de gestión de flujos / desembolsos	MEF
Selección de unidades de gestión de proyectos adicionales (cuando sea necesario)	MEF
Asignación de fondos	MEF
Monitoreo y seguimiento, contraloría y rendición de cuentas del financiamiento de la recuperación	MEF

Línea de acción 5: Fortalecimiento de estándares para la recuperación resiliente

**Objetivo 5.1: Fortalecimiento de la investigación y estándares para la recuperación resiliente en Panamá**

Acciones de preparación	Responsable
Identificación y análisis de estándares existentes aplicables al proceso de recuperación (ej. códigos de diseño y construcción, normativas de ordenamiento y desarrollo territorial, etc.)	Comité Asesor
Inventario de investigaciones relevantes disponibles para informar el proceso de recuperación resiliente	Comité Asesor
Identificación de brechas de información y existentes y propuesta de líneas de investigación complementarias	Comité Asesor
Diseño de un sistema para la gestión de información para la recuperación	Comité Asesor
Definición de criterios y/o estándares adicionales para el cumplimiento de los objetivos y principios rectores del Marco Nacional de Recuperación	Comité Asesor
Definición de metodologías de evaluación de riesgo e incorporación de criterios de gestión de riesgo de desastres para proyectos de recuperación	SINAPROC Comité Asesor
Acciones de implementación de la recuperación	Responsable
Análisis de proyectos y programas de la estrategia de recuperación, aplicación de criterios y estándares.	Todas las áreas de recuperación Coordina: SINAPROC

Línea de acción 6: Monitoreo y seguimiento del Marco Nacional de Recuperación y estrategias de recuperación post desastre

**Objetivo 6. Elaboración y adopción de un Plan de Implementación del Marco Nacional de Recuperación, definición de estrategias de monitoreo y seguimiento del plan y de las estrategias de recuperación post-desastre y rendición de cuentas**

Acciones de preparación	Responsable
Elaboración de un Plan de Implementación del Marco Nacional de Recuperación	Gabinete de Gestión Integral de Riesgos a Desastres y SINAPROC
Definición de la estrategia de monitoreo y seguimiento del Marco Nacional de Recuperación y su Plan de Implementación	Áreas de recuperación Coordina: SINAPROC
Definición de una estrategia de monitoreo y seguimiento y rendición de cuentas de las estrategias de recuperación post-desastre, incluyendo la estrategia de monitoreo y seguimiento del financiamiento de la recuperación y del impacto de los programas de las diversas áreas de recuperación	Áreas de recuperación Coordina: SINAPROC
Definición de indicadores económicos y sociales a ser monitoreados para la identificación de necesidades adicionales o ajuste de los programas establecidos.	Gabinete de Gestión de Riesgos a Desastres
Acciones de implementación	Responsable
Implementación del sistema de monitoreo y seguimiento y rendición de cuentas de las estrategias (programas y proyectos) de recuperación	Áreas de recuperación Coordina: SINAPROC
Monitoreo de indicadores económicos y sociales, y adaptación de programas y proyectos en caso necesario.	Áreas de recuperación Coordina: SINAPROC

## Siguientes pasos

El Marco Nacional de Recuperación y la identificación de líneas de acción en un paso firme para la preparación y adecuada implementación de la recuperación post-desastre en Panamá. La consolidación del mecanismo de coordinación de la recuperación, la institucionalización de roles y responsabilidades y los arreglos de coordinación será crucial para garantizar su eficacia.

El MNR debe ser complementado por un plan de implementación y su respectiva estrategia de monitoreo y seguimiento. Dicho plan debe incluir una planificación detallada de las actividades, tiempos y responsables, incluyendo los arreglos internos a nivel institucional.

Es importante resaltar que distintas áreas de una entidad pueden aportar en distintas áreas de recuperación y/o fases de la recuperación. Por ejemplo, la unidad responsable de la infraestructura de un ministerio de salud puede ser parte de la evaluación de daños post-desastre y del área de recuperación de infraestructura, mientras que otras direcciones o unidades pueden participar en las áreas de recuperación ambiental, social y de vivienda y hábitat. En el caso del Ministerio de Economía y Finanzas, la DICRE juega un rol importantísimo en la gestión financiera de la recuperación, pero en distintos momentos se requerirá además la participación de otras direcciones o unidades, como la dirección de financiamiento público, la dirección de gestión territorial, y la dirección de presupuesto de la nación. El Viceministerio de Economía del MEF tiene además un rol de liderazgo en la recuperación económica. Para la adecuada implementación del Marco Nacional de Recuperación es necesaria la definición de los arreglos internos y los referentes institucionales para cada área de recuperación.



## Cápítulo 6.

# **Anexo I:** Ejes estratégicos, objetivos, programas y productos establecidos en la PNGIRD 2022-2030



**6.**  
**Anexo I:**

**Ejes estratégicos, objetivos, programas y productos establecidos en la PNGIRD 2022-2030**

Objetivo Estratégico	Programas	Productos	Responsable
EE1. Reducción del riesgo de desastres en la inversión pública y privada para el desarrollo económico sostenible			
OE1.1. Promover la inclusión de la GIRD en la inversión pública y privada.	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	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
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.	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.	Ministerio de Educación. Co-esponsables: • Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) • Universidades.

<p>OE2.2. Fomentar la resiliencia y la seguridad de los servicios públicos.</p>	<p>P2.2. Servicios públicos seguros y resilientes.</p>	<p>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.</p>	<p>Ministerio de Salud. Co-responsables: • Ministerio de Educación. • Ministerio de Obras Públicas.</p>
<p>EE3. Gestión del riesgo de desastres y su relación con el cambio climático</p>			
<p>EE3. Gestión del riesgo de desastres y su relación con el cambio climático</p>	<p>P3.1. Cambio Climático y GIRD.</p>	<p>Prd3.1.1. Articulación entre Cambio climático y GIRD.</p>	<p>Ministerio de Ambiente. Co-responsables: • SINAPROC</p>
<p>EE4. Gestión territorial, gobernabilidad y gobernanza</p>			
<p>OE4.1. Fortalecer las capacidades nacionales y locales para la inclusión de la GIRD en la planificación y la gobernanza territorial.</p>	<p>P4.1. Planificación y gobernanza territorial para la GIRD.</p>	<p>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.</p>	<p>Ministerio de Gobierno. Co-responsables: • SINAPROC • Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA). Asociación de Alcaldes de Panamá (ADALPA). • Coordinadora Nacional de Representantes de Corregimientos (CONARE).</p>

## EE5. Gestión de los desastres y recuperación

<p>OE5.1. Fortalecer las capacidades, la normativa y la planificación para preparar y responder en situaciones de emergencia.</p>	<p>P5.1. Preparación y respuesta.</p>	<p>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.</p>	<p>Sistema Nacional de Protección Civil Co-responsables: • Ministerio de Desarrollo Social • Ministerio de Seguridad Pública</p>
<p>OE5.2. Fortalecer las capacidades, la normativa y los instrumentos para prepararse, evaluar, planificar, implementar y monitorear la recuperación post desastre.</p>	<p>P5.2. Recuperación y reconstrucción.</p>	<p>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.</p>	<p>Sistema Nacional de Protección Civil Co-responsables: • MEF</p>

Cápítulo 7.

## **Anexo II:** Instituciones nacionales y referentes institucionales participantes en la construcción del Marco Nacional de Recuperación



## 7. Anexo II.

### Instituciones nacionales y referentes institucionales participantes en la construcción del Marco Nacional de Recuperación

Las instituciones y referentes institucionales que participaron en la construcción del Marco Nacional de Recuperación, como parte del Comité Técnico de Formulación del Marco Nacional de Recuperación, se detallan a continuación. Es importante notar que se realizó un proceso de consulta más amplio, al que fueron convocadas todas las instituciones y entidades identificadas en las distintas áreas de recuperación para validar el enfoque planteado, el mecanismo de coordinación de la recuperación, e identificar líneas de acción.



## Sesión 1. Comité Técnico

Nombre completo	Institución
Adherbal de la Rosa	SINAPROC
Nicomedes Vergara	SPIA
Benilda Castillo	MOP
Luis Carlos Soriano	MIVIOT
Adriana Córdoba	MINSA
Francisco Alvarez	Ministerio de Economía y Finanzas
Oscar Jesús Madrigales Peña	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
Brillitt Manzané	Ministerio de Ambiente
Helvecia M. Bonilla D.	Ministerio de Ambiente
Jovel Núñez	Ministerio de Ambiente
Rosario Oberto	Ministerio de Ambiente
Judith Vargas	MIDA
Dilka Escobar	MEF(DICRE)
Mayela Pérez	MEF(DICRE)
Nicole Trujillo	MEF(DICRE)
Omar González	MEF(DICRE)
Yaneth Vergara	MEF(DICRE)
Carmen Esther Aparicio Guzmán	MEDUCA
José Aristides Ponce Santamaría	MEDUCA
Keycha Zulay Valdelamar Hurtado	MEDUCA

## Cápítulo 8.

# Anexo III: Lista de Asistencia

Proceso de formulación del Marco Nacional de Recureparación Post-Desastre (MRN) 2022-230



## 8. Anexo III:

## Lista de Asistencia, Proceso de formulación del marco nacional de recureparación post-desastre (MRN) 2022-230

### Sesión 2: Comité Asesor

Nombre completo	Institución
Adherbal De La Rosa	SINAPROC-Secretaria
Casilda Saavedra	Universidad Tecnológica de Panamá
Joel Jaramillo	Ministerio de Ambiente, Dirección Seguridad Hídrica
Omar González	MEF (DICRE) Analista de Riesgo
Nicomedes Vergara	SPIA, Ing. Geotécnico
Luis Gamarra	PNUD
Catalina Espinoza Vega	Universidad de Chiriquí
Alberto Contreras	UDELAS
Anarela Sánchez	PNUD
Yarisel Pérez	SINAPROC
Natalia Ruíz	UNIVERSIDAD DE PANAMA

### Sesión 3: Gestión Territorial para la Recuperación

Nombre completo	Institución
Omar González	MEF (DICRE) Analista de Riesgo
Julio Newball	Analista de Riesgo
Oscar Madrigales	MIDES-Director Planificación
Adherbal De La Rosa	SINAPROC
Yarisel Pérez	SINAPROC
Enrique Vega J.	Dirección de Desarrollo Territorial-MEF
Yoira Machado	ADALFA
Raulino Peña	ADAPA-AMPIP
Anarela Sánchez	PNUD PA
Luis Gamarra	PNUD RH
Gian Carlos González	AMUPA
Federico Armién	Gabinete

### Sesión 4: Área de Recuperación Social

Nombre completo	Institución
Ricardo Rivera H.	INADEH
Oscar Madrigales	MIDES-Director Planificación
Julio Newball	Analista de Riesgo
María Helena Arango	Colegio Médico
Enock Menéndez	SENADIS
Mayra E. Botacio C.	MINSA/SANEAMIENTO
Adriana Córdoba	MINSA/PLANIFICACIÓN
Luis Gamarra	PNUD RH
Federico Armién	Gabinete Asesor
Marquelda Coronado	INAMU

## Sesión 5: Área de Recuperación Ambiental

Nombre completo	Institución
Ixi Espinosa	Miambiente/Técnico Dpto. Recursos Hídricos
Brillitt Manzané	Miambiente/DCC
Leonides Rodríguez	CONAGUA
Isiaf Torres	Miambiente/Cambio Climático
Jovel Núñez	Miambiente/DIAM
Ana Mercedes Castillo	Miambiente/DEIA
Helvecia Bonilla	Miambiente/Riesgos Ambientales
Shannon Weeks	ARAP/I+D/Investigadora
Andrea Pérez	Miambiente

## Sesión 6: Área de Recuperación Económica

Nombre completo	Institución
Andrea Pérez	Mi Ambiente
JuditH E. Vargas	MIDA/Planificaciórora
Jeannette Fernández	PNUD
Roberto De La Cruz	Mi Ambiente
Omar González	MEF (DICRE) Analista de Riesgo
Renán Arjona	Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá
Dilka Escobar	MEF (DICRE)
Mayela Pérez	MEF (DICRE)
Nicole Trujillo	MEF (DICRE) Analista de Riesgo
Yaneth Vergara	MEF
Adherbal De La Rosa	SubDirector SINAPROC
Anarela Sánchez	PNUD PA
Yarisel Pérez	SINAPROC

## Sesión 6a: Gestión Financiera para la Recuperación

Nombre completo	Institución
Luis Villamonte	SINAPROC/Geógrafo
Josué González	SINAPROC/Innovación
Malitzie Rivera	SINAPROC/COE
Anarela Sánchez	PNUD PA
Adherbal De La Rosa	SubDirector SINAPROC
Yarisel Pérez	SINAPROC

## Sesión 7: Sociedad Civil y organizaciones no gubernamentales

Nombre completo	Institución
Sophia Rabson	RET/ESPECIALISTA DE GIRD
Manvel A. Santana	USAID/BHA
Anarela Sánchez	PNUD PA
Yarisel Pérez	SINAPROC
Maritza Sánchez	PNUD PA

## Sesión 8: Recuperación de Infraestructura

Nombre completo	Institución
Mariabé Martínez	IDAAN/Planificación
José Aristides Ponce	MEDUCA/DNEA
Nicomedes Alexis Vergara	SPIA
Jeanette Fernández	PNUD
Adriana Córdoba	MINSA/Planificación
Vanessa Castillo	MOP/Mantenimiento
Arnoldo Juárez	MOP/Mantenimiento
Adherbal De La Rosa	SINACPROC
David A Vos Lomo	Autoridad A. Cavel
Domingo Espitia	Autoridad Aeronáutica

## Sesión 8a: Recuperación de Vivienda

Nombre completo	Institución
Manuel E. Quintero T.	ANATI
Nicomedes Alexis Vergara	SPIA
Adriana Córdoba	MINSA/Planificar
Helvecia Bonilla	MiAmbiente
Anarela Sánchez	PNUD PA

Cápítulo 9.

# Referencias



## 9. Referencias

- “Acerca de | Ministerio de Salud de La República de Panamá.” Accessed December 26, 2022. <https://www.minsa.gob.pa/institucion/acerca>.
- ANATI. “Marco Legal.” Autoridad Nacional de Administración de Tierras - ANATI. Accessed December 26, 2022. <https://www.anati.gob.pa/index.php/quienes-somos/marco-legal>.
- Asamblea Nacional de Panamá. Ley No. 7 que reorganiza el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), Pub. L. No. 7 (2005).
- “Autoridad Nacional Para La Innovación Gubernamental.” Accessed December 26, 2022. <https://aig.gob.pa/acerca/>.
- Banco Mundial. “Panamá: Panorama General,” 2022. <https://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview>.
- “Perfil de Riesgo de Desastres de Panamá,” 2022. <https://www.gfdr.org/en/publication/panama-country-disaster-risk-profile>.
- “Volver a Crecer, Informe Semestral de La Región de América Latina y El Caribe.” Washington, DC: Banco Mundial, 2021. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35329>.
- Bello, Omar D, and Leda Peralta. “Evaluacion de los efectos e impactos de la pandemia de COVID-19 en los sectores del turismo y el comercio de Panamá.” Documentos de Proyectos LC/TS.2022/117. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.
- “Centro de Operaciones de Emergencia – Sinaproc.” Accessed December 27, 2022. <https://www.sinaproc.gob.pa/centro-de-operaciones-de-emergencia/>.
- CEPRENAC. “Politica Centroamericana de Gestion Integral de Riesgo de Desastre,” 2017.
- Comisión Europea. “Índice de Gestión de Riesgos Para América Latina y El Caribe. Actualización INFORM-LAC 2020,” 2020.
- Comité de Alto Nivel de Seguridad Hídrica. Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015-2050: Agua para Todos. Panamá: Consejo Nacional del Agua, 2016. <https://www.undp.org/es/panama/publications/plan-nacional-de-seguridad-h%C3%ADdrica-2015-2050-agua-para-todos>.
- Constitución Política de la República de Panamá (n.d.).
- “Contexto Histórico | Territorio Indígena y Gobernanza.” Accessed December 26, 2022. [https://www.territorioindigenaygobernanza.com/web/pan\\_02/](https://www.territorioindigenaygobernanza.com/web/pan_02/).
- CRED / UCLouvain. “EM-DAT.” EM-DAT, CRED / UCLouvain, Brussels, Belgium, n.d. [www.emdat.be](http://www.emdat.be).
- “Decreto de Gabinete 1 de 15 de Enero de 1969. Por El Cual Se Crea El Ministerio de Salud, Se Determina Su Estructura y Funciones y Se Establecen Las Normas de Integración y Coordinación de Las Instituciones Del Sector Salud,” 1969.
- Dilley, Maxx, Robert S. Chen, Uwe Deichmann, Arthur L. Lerner-Lam, and Margaret Arnold. “Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis.” Washington, DC: World Bank, 2005. <https://doi.org/10.1596/0-8213-5930-4>.
- “Dirección de Infraestructura de Salud | Ministerio de Salud de La República de Panamá.” Accessed December 27, 2022. <https://www.minsa.gob.pa/direccion/direccion-de-infraestructura-de-salud>.
- EFEverde, Redacción. “Panamá afronta la sequía con la perforación de más de 500 pozos en áreas agrícolas.” EFEverde, January 13, 2022. <https://efeverde.com/panama-sequia-perforacion-500-pozos/>.

“Evaluación Del Estado de La Reducción de Riesgo de Desastres En La República de Panamá | Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo.” Accessed December 14, 2022. <https://www.undp.org/es/panama/publications/evaluaci%C3%B3n-del-estado-de-la-reducci%C3%B3n-de-riesgo-de-desastres-en-la-rep%C3%ABlica-de-panam%C3%A1>.

Gabinete de Gestión Integral de Riesgos a Desastres. Plan Estratégico Nacional de Gestión Integral Del Riesgo de Desastres (PENGIRD) de Panamá 2022-2030. Panamá: Gobierno de Panamá, 2022.

Política Nacional de Gestión Integral Del Riesgo de Desastres de Panamá 2022-2030. Panamá: Gobierno de Panamá, 2022.

“GDO Analytical Report: Drought in Central America and Caribbean – March 2019 - World | ReliefWeb.” Accessed December 22, 2022. <https://reliefweb.int/report/world/gdo-analytical-report-drought-central-america-and-caribbean-march-2019>.

GFDRR, Banco Mundial, PNUD, and Unión Europea. “GUÍA PARA DESARROLLAR MARCOS DE RECUPERACIÓN DE DESASTRES Versión de La Conferencia de Sendai,” 2015. <https://www.gfdr.org/sites/default/files/publication/drif-guide-espanol.pdf>.

GFDRR, UNDP, and EU. “Disaster Recovery Framework Guide, Revised Version.” Text/HTML, 2020. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/692141603785003050/Disaster-Recovery-Framework-Guide>.

Gobierno de El Salvador. “Guía Para La Formulación de Un Marco de Recuperación Post-Desastre En El Salvador.” El Salvador: Documento elaborado con el apoyo de PNUD, 2022.

Jeggle, Terry, and Marco Boggero. “Post-Disaster Needs Assessment: Lessons from a Decade of Experience.” Washington, DC: World Bank, 2018. <https://doi.org/10.1596/30945>.

Lacambra, Sergio, Ginés Suarez, Tsuneki Hori, Lina Salazar, Haris Sanauha, Rolando Durán, Ana María Torres, Lizardo Narváez, and Ernesto Visconti. “Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas En Gestión de Riesgo de Desastres (IGOPP): Informe Nacional de Panamá.” Banco Interamericano de Desarrollo, 2015. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15502/indice-de-gobernabilidad-y-politicas-publicas-en-gestion-de-riesgo-de-desastres>.

Larios, José, and Karl Melgarejo. “La COVID-19 presenta una oportunidad para desarrollar nuevas herramientas de proyecciones de ingresos: El Caso de Panamá.” Gestión fiscal (blog), March 30, 2021. <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/la-covid-19-presenta-una-oportunidad-para-desarrollar-nuevas-herramientas-de-proyecciones-de-ingresos-el-caso-de-panama/>.

Ley No. 6 que reorganiza al Ministerio de Comercio e Industria y dicta otras disposiciones (2005).

Ley No. 11 Que reforma la Ley 35 de 1978 que regorganiza el Ministerio de Obras Públicas, y la Ley 94 de 1973 sobre contribución por valorización, y dicta otra disposición., Pub. L. No. 11 (2006).

Ley No. 15 Por la cual se crea el Ministerio de la Presidencia de la República de Panamá, Pub. L. No. 15 (1958). <https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/15-de-1958-feb-11-1958.pdf>.

Ley No. 19 que reorganiza el Ministerio de Gobierno y Justicia como Ministerio de Gobierno, Pub. L. No. 19 (2010).

Ley No. 29 Que reorganiza el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (2005).

Ley No. 51 por la cual se regula el funcionamiento de los Consejos Provinciales de conformidad con los artículos 251, 252, 253 de la Constitución Nacional., Pub. L. No. 51 (1984).

“Ley No 209 - Crea El Instituto de Meteorología e Hidrología de Panamá (IMHPA). | FAOLEX.” Accessed December 27, 2022. <https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC202966/>.

“Ley Orgánica – Ministerio de Desarrollo Agropecuario | MIDA.” Accessed December 26, 2022. <https://mida.gob.pa/ley-organica/>.

Ministerio de Ambiente, Gobierno Nacional de la República de Panamá. “Plan de Recuperación Verde,” 2022.

“Plan Nacional contra la Sequía de Panamá.” Ministerio de Ambiente y Convención de Lucha contra la Desertificación de las Naciones Unidas (UNCDD), 2020.

Ministerio de Ambiente, República de Panamá. Estrategia Nacional de Cambio Climático, 2050, 2019.

Ministerio de Ambiente, República de Panamá, and Global Water Partnership (GWP). “Plan de Acción Para La Gestión Integrada de Los Recursos Hídricos (PAGIRH) de Panamá (2022 – 2026),” 2022.

Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá. “Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá – Ministerio.” Accessed December 23, 2022. <https://www.mef.gob.pa/ministerio/>.

Ministerio de Economía y Finanzas, Gobierno de Panamá. “Marco Estratégico de Gestión Financiera de Riesgos de Desastres,” 2014.

“Misión y Visión.” Accessed December 26, 2022. <http://www.mop.gob.pa/index.php/ministerio/sobre-el-mop/mision-y-vision>.

Moreno, Omar, Joslyn Guerra, and Julio Diéguez. “Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá.” República de Panamá: Ministerio de Economía y Finanzas, 2018.

PNUD. “Experiencias de Recuperación Post-Desastre En Centroamérica: Programa de Emergencia Para Respuesta Inmediata Por Las Inundaciones En Panamá – 2010.,” 2014.

Política Nacional de Cambio Climático 2007. Panama: Autoridad Nacional del Ambiente, 2007.

Presidencia de Panamá. “Gabinete Aprueba Medidas Económicas, Laborales, y Sociales Para Atender La Pandemia,” 2020. <https://www.presidencia.gob.pa/Noticias/Gabinete-aprueba-medidas-economicas-laborales-y-sociales-para-atender-la-pandemia->.

“¿Quiénes Somos? – Ministerio de Desarrollo Agropecuario | MIDA.” Accessed December 26, 2022. <https://mida.gob.pa/quienes-somos/>.

SINAPROC, Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, UNISDR, Oficina Regional – Las Américas Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, and Buró de Prevención de Crisis y Recuperación. “Marco Nacional de Recuperación - Panamá,” 2015.

Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos. “SPIA.” Accessed December 26, 2022. <https://spia.org.pa/>.

Texto Único N° S/N de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá que comprende las reformas aprobadas por la Ley 18 de 2003, la Ley 44 de 2006, la Ley 65 de 2010 y la Ley 8 de 2015. (2016).

UN. Paris Agreement (2015). [https://unfccc.int/sites/default/files/english\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf).

UNDP. “Case Study: Contributions of the PDNA and DRF to Post-Disaster Recovery,” 2022.

UNDP. “Casos de Estudio: Contribuciones del PDNA y DRF a la recuperación Post-desastre: |

Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo.” Accessed December 27, 2022. <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/casos-de-estudio-contribuciones-del-pdna-y-drf-la-recuperacion-post-desastre>.

UNDRR. “Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.” Naciones Unidas, 2015.

UNISDR. “Terminología Sobre Reducción Del Riesgo de Desastres.” Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, Naciones Unidas, 2009. [https://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologySpanish.pdf](https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf).

vLex. “Decreto Ejecutivo No 177 de 30 de abril de 2008, ‘POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY 7 DE 11 DE FEBRERO DE 2005.’” Accessed December 22, 2022. <https://vlex.com.pa/vid/decreto-ejecutivo-reglamenta-ley-69910502>.

vLex. “Decreto Ejecutivo No 177 de 30 de abril de 2008, ‘POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY 7 DE 11 DE FEBRERO DE 2005.’” Accessed December 27, 2022. <https://vlex.com.pa/vid/decreto-ejecutivo-reglamenta-ley-69910502>.

# Marco Nacional de Recuperación Post-Desastre de Panamá



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
— GOBIERNO NACIONAL —

---

**MINISTERIO DE GOBIERNO**

GABINETE DE GESTIÓN INTEGRAL  
DE RIESGOS A DESASTRES

Con el apoyo técnico del  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo





# Marco Nacional de Recuperación Post-Desastre de Panamá