INDICE DE CONTENIDO

	<u>PAGINA</u>
A. CONTEXTO	1
1. Problema que aborda el programa. Situación Actual	1
2. Lecciones y experiencias aprendidas anteriores nacionales e internacionales	12
3. Objetivo de desarrollo, situación prevista al final del programa	15
4. Estrategia del Gobierno	20
5. Beneficiarios previstos	23
6. Marco institucional (actores principales)	24
B. ESTRATEGIA PARA EL USO DE LOS RECURSOS DEL PNUD	30
1. Marco estratégico del Programa	30
2. Justificación de la asistencia del PNUD	32
3. Estrategia del proyecto para la utilización de los recursos del PNUD	33
4. Capacidad de apoyo de la Contraparte	34
C. OBJETIVOS INMEDIATOS, RESULTADOS Y ACTIVIDADES	36
D. INSUMOS	53
1. Aportes del Gobierno en Especie	54
2. Insumos del PNUD	57
3. Apoyo directo del PNUD a la ejecución nacional	58
E. RIESGOS Y CONDICIONES PREVIAS	59
1. Riesgos	59
2. Condiciones previas	62
F. ARREGLOS DE EJECUCION Y DE COORDINACION	63
1. Arreglos de ejecución	63
2. Arreglos de coordinación	63
G. MONITOREO Y EVALUACION	68
H. CONTEXTO LEGAL	69
I. PLAN DE TRABAJO	69
J. PRESUPUESTO	70

- ANEXO No. 1   DIAGNOSTICO DE LA PROVINCIA DEL DARIEN**
- ANEXO No.2   ANALISIS DEL MARCO JURIDICO LEGAL QUE REGULA LAS
ACTIVIDADES DE PROTECCION CIVIL**
- ANEXO No.3   PRESUPUESTO DETALLADO DEL PROYECTO**

Equivalencias Monetarias

Moneda Corriente: Balboa

US\$1= 1 Balboa

Acrónimos y Abreviaturas

AECI	Agencia Española de Cooperación
ALIDES	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible
AMP	Autoridad Marítima de Panamá
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
ANCON	Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza
ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
BDA	Banco de Desarrollo Agropecuario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BioDarién	Proyecto de Conservación del Darién
BM	Banco Mundial
CBM	Corredor Biológico Mesoamericano
CBMAP	Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico Panameño
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CONADES	Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible
COPEG	Comisión para la Erradicación del Gusano Barrenador
COPFA	Comisión Panamá Estados Unidos para el Control de la Fiebre Aftosa
DAC	Dirección de Aeronáutica Civil
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
ETESA	Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FIDECO	Fideicomiso Ecológico
FIS	Fondo de Inversión Social
GEF	Fondo Global de Ambiente
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
IDAAN	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
IDIAP	Instituto de Investigaciones Agropecuarias de Panamá
IPAT	Instituto Panameño de Turismo
ISA	Instituto de Seguro Agropecuario
ME/MEDUC	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MGyJ	Ministerio de Gobierno y Justicia
MINSA	Ministerio de Salud
MIVI	Ministerio de Vivienda
MOP	Ministerio de Obras Públicas
NATURA	Fundación para la Conservación de la Naturaleza
OEA	Organización de Estados Americanos

ONG	Organismo No Gubernamental
OFDA	Oficina para la Asistencia de Desastres en el Extranjero (siglas en inglés)
PAMA	Plan de Adecuación y Manejo Ambiental
PND	Parque Nacional Darién
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
ProDarién	Proyecto de Desarrollo Sostenible del Darién
PROINLO	Programa de Inversiones Locales
SAT	Sistema de Alerta Temprana
SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
SIG	Sistema de Información Geográfica
SINAPROC	Sistema Nacional de Protección Civil
TdR	Términos de Referencia
UCP	Unidad Coordinadora del Proyecto
UP	Universidad de Panamá
WEB	Espacio virtual en el internet

**MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA
SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL**

**PROGRAMA DE REDUCCION DE RIESGOS Y ATENCION DE
DESASTRES, CON UN PROYECTO PILOTO EN GESTION LOCAL DE
RIESGO EN DARIEN**

A. CONTEXTO

1. Problema que Aborda el Programa. Situación Actual

Introducción

La presencia de desastres ha sido constante en los países de la región Centroamericana, y aunque Panamá ha observado un menor impacto e incidencia de los mismos, la importancia del tema lo coloca en el nivel de importancia nacional. Los desastres pueden ser generados por fenómenos de orden hidrometeorológico y/o geológico, creando situaciones de emergencias, pérdidas humanas, materiales y, en muchos casos, un retroceso importante en las condiciones de vida de la población, principalmente de aquella de más bajos niveles económicos. Por otra parte, existen otros eventos de orden antropogénico y tecnológico derivados de las acciones del hombre sobre la naturaleza que pueden causar impactos similares sobre las personas y sus bienes. La vulnerabilidad ante amenazas del istmo en general, y de nuestro país en particular, es considerablemente alta si se toma en cuenta que, además de los factores naturales que inciden sobre éste, se combinan graves e históricos problemas de vulnerabilidad y carestias de grupos poblacionales importantes, especialmente los más pobres.

Por otra parte, la bipolaridad climática que presenta la región Centroamericana y que es común a la República de Panamá, de distintas temporadas de lluvias y secas bajo la influencia de los dos océanos, el efecto intermitente del Niño y el movimiento constante de la línea de convergencia inter-tropical, combinada con una morfología de pendientes altas, numerosas cuencas hidrográficas y planicies en una franja de tierra relativamente angosta, ofrecen condiciones para las inundaciones, deslizamientos y sequías, como fenómenos regulares. En las últimas décadas, terremotos, huracanes, inundaciones y deslizamientos han causado cuantiosas pérdidas sociales y financieras que han desgastado seriamente las economías de la región. Terremotos como el de 1972 en Nicaragua, de 1976 en Guatemala, de 1986 en El Salvador, de 1991 en Panamá y Costa Rica, y más recientemente el del 2001 en El Salvador, dejaron serias pérdidas de vidas, de infraestructura, servicios y bienes, varios huracanes sucedidos entre 1980 y 1998, siendo el más devastador el Huracán Mitch en 1998 que dejó más de 10,000 personas muertas en Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala, son algunos ejemplos de la acción de la naturaleza en estos territorios. El Fenómeno del Niño, que se ha hecho sentir con mayor fuerza durante los últimos treinta años, en 1997 y 1998 tuvo efectos realmente devastadores sobre la economía rural de Panamá por las graves sequías que se generaron y las consecuentes pérdidas de cosechas, ganado y deterioro de suelos que se causaron.

Una visión gráfica de esta situación se presenta en el mapa de la página siguiente. En el mismo se observa la diversidad e incidencia de eventos naturales ocurridos en la región entre 1960 y 1998, con la simbología correspondiente. Como se observa en el mapa, Panamá no ha escapado a ser impactado por los fenómenos naturales. Aunque quizás con una posición privilegiada en términos de menor incidencia de los mismos en relación con el resto de los países de la región, las inundaciones, sequías, terremoto, tornados y deslizamientos no son ajenos al país. Según el centro de informática de la Dirección General del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) entre 1995 y 2000, se estima que el número de eventos de diferente magnitud alcanzó un total de 1,484, dejando un saldo de 177 personas muertas, 380 heridos y 8,231 viviendas afectadas de las cuales 3,000 fueron destruidas, que produjo una cantidad de 16,856 damnificados¹.

En el otro lado de la balanza, los rápidos procesos de transformación urbana han afectado los ecosistemas locales y regionales tipificados por la deforestación comercial y la agricultura de subsistencia, ayudando o acelerando los procesos de erosión, pérdida de nutrientes, evapotranspiración y sedimentación fluvial con notorios impactos en términos de la incidencia e intensidad de las inundaciones, deslizamientos y sequías. A nivel urbano, el proceso acelerado de urbanización sin las adecuadas medidas de gestión ambiental, suficientes dotaciones de infraestructura de drenaje fluvial, doméstico o industrial e insuficientes sistemas de distribución de agua potable han contribuido a la incidencia creciente de amenazas “*socio-naturales*” en las ciudades más importantes. Así observamos, que durante los años 90, los deslizamientos de tierra producto de construcciones en suelos frágiles, y/o sin las debidas normas de construcción para ese tipo de terrenos, han sido relativamente frecuentes, produciendo incluso pérdidas humanas y materiales. En Panamá, de acuerdo a los registros estadísticos de SINAPROC ²/, entre 1995 y 2000 se produjeron 145 deslizamientos de tierra que dejaron un saldo de 11 muertos, 113 viviendas afectadas, 596 personas afectadas y 79 damnificadas. La mayor parte de estos deslizamientos ocurrieron en la ciudad de Panamá en áreas como Juan Díaz y Alcalde Díaz.

Un punto importante en los efectos de los desastres se relaciona con el grado de “*Vulnerabilidad*” de las personas o bienes impactados. Registros a nivel mundial indican que las mayores pérdidas de vidas, bienes e infraestructura se producen donde fenómenos naturales han impactado sobre las poblaciones más pobres. Ello se explica, por una parte, por el no cumplimiento de normas y materiales de construcción adecuados al tipo de amenaza donde se asientan estas poblaciones, edificaciones en los suelos más frágiles o potencialmente propensos a deslizamientos, inundaciones, fallas geológicas, deslaves, etc. que regularmente son los suelos de menor demanda y por tanto de menor costo en áreas urbanas o son ocupados sin ningún control en áreas rurales. Por la otra, porque son las poblaciones más pobres, donde los desastres incrementan su vulnerabilidad ante enfermedades y el deterioro de los aspectos de seguridad alimentaria y nutricional, el impacto directo a la infraestructura física de los sectores salud, educación, vivienda y asentamientos humanos.

La vulnerabilidad de los asentamientos humanos también está asociada al denominado “*deficit de desarrollo*”, entendido como la carencia, en algunas áreas, de los servicios básicos, la

¹ Obtenido de “Informe Agregado de eventos registrados y sus efectos 1990-2000” de la Red DesInventar del Sistema Nacional de Protección Civil. Panamá, enero 2001.

² Idem

infraestructura adecuada, las medidas de prevención, las oportunidades de empleos e ingresos y la falta de respuesta efectiva que los gobiernos han perpetuado, creando desequilibrios y desigualdades entre grupos sociales y económicos ^{3/}. Esta situación no es ajena a nuestro país. Tradicionalmente, los sectores más vulnerables en términos de “*deficit de desarrollo*” continúan siendo los asentamientos de poblaciones indígenas y campesinos. Según los resultados obtenidos en la Encuesta de Niveles de Vida^{4/}, realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas (entonces Ministerio de Planificación y Política Económica) y el Banco Mundial en 1997, un 15% en las áreas urbanas, un 65% en las áreas rurales y un 85% en las áreas indígenas se consideran entre pobres y extremadamente pobres. El mismo estudio indica que en las provincias de Darién, Bocas del Toro y Este de Chiriquí, y en la Comarca de Kuna Yala la probabilidad de que sus pobladores sean pobres es superior al 60%, indicando con ello las pocas oportunidades de cambiar su condición de vida.

“.....Mientras que la “*pobreza*” y “*vulnerabilidad*” no son por sí sinónimos o inextricablemente relacionados, sí existe una estrecha relación hoy en día entre la pobreza y la vulnerabilidad a desastres. Los pobres, las mujeres, los niños y los ancianos en particular, son más susceptibles de sufrir el efecto negativo de un evento físico potencialmente dañino”^{5/}. Las carencias de los grupos vulnerables se reflejan en las condiciones físicas de las viviendas, la ubicación de múltiples comunidades en zonas de amenaza, por falta de opciones de acceso a tierras seguras, condiciones de empleo pobremente remunerado y carencias de infraestructura para la salud y provisión de medicamentos, falta o insuficiencia de recursos básicos (agua potable, electricidad y comunicación), resultando entonces que estas personas, por una parte, no están preparados para enfrentar los desastres, y por la otra, frente al riesgo y amenaza de la vida cotidiana y la necesidad de gastar energías, tiempo y escasos recursos en la búsqueda de la sobrevivencia, dedican poca atención y posibilidades para preocuparse por la prevención o mitigación de riesgos y desastres. Las oportunidades para reducir la pobreza, y con ello la vulnerabilidad de grupos importantes de población, están condicionadas por el entorno macroeconómico, la participación ciudadana, el nivel de prevención y control del riesgo ante desastres, y las oportunidades de la educación

Frente a esta realidad, los gobiernos centroamericanos, incluido el Gobierno de Panamá, desde los años 80 han buscado mecanismos de prevención, control y mitigación de desastres de forma mancomunada, a través del Sistema de Integración Centro Americana (SICA). La década de los 90 fue declarada por la Asamblea General de las Naciones Unidas “*Década para la Prevención de Desastres Naturales*”, comprometiendo de manera más firme a los gobiernos a buscar las formas para reducir el impacto de los mismos. Ello dio origen a que los países centroamericanos crearan, en 1989, el *Centro para la Prevención de los Desastres Naturales en Centro América (CEPREDENAC)*, logrando Panamá ser la sede permanente del mismo a partir de julio de 1995

Por su parte, Panamá en 1982 promulgó la Ley 22 del 15 de noviembre, por la cual se crea el Sistema Nacional de Protección Civil encargado de ejecutar medidas, disposiciones y órdenes tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la acción del hombre o de la naturaleza,

^{3/} poner cita

^{4/} Estudio de Niveles de Vida. Ministerio de Planificación y Política Económica. Dirección de Políticas Sociales Panamá. 1998. Ver también Mapa de la Pobreza, elaborado en base al mismo estudio

^{5/} Riesgos Amenazas y Vulnerabilidad. La Ecuación del Desastre CEPREDENAC Encontrado en el sitio web www.cepredenac.org/region/riesgos.htm.

pueda provocar sobre la vida y bienes del conglomerado social. SINAPROC ha sido apoyado con la presencia en Panamá del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), cuya sede permanente el país logró en 1995. La canalización de asistencia técnica y financiamiento, así como el intercambio de información y experiencias ha sido provechoso para SINAPROC como sistema y como entidad. Actualmente al menos 6 organismos de asistencia internacional y bilateral^{6/} apoyan técnica y financieramente proyectos de SINAPROC, y otras propuestas están en diseño.

Problema que aborda el proyecto

El principal problema que aborda el Programa en esta primera etapa de acción es la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales y locales de gestión de riesgos y manejo de desastres para promover un cambio de acción, no solamente centrado en la atención de emergencias, sino también orientado a la prevención como parte de un proceso de cambio cultural en los panameños.

Tradicionalmente las campañas de prevención lideradas por distintas entidades públicas y los clubes cívicos han estado orientadas a tratar temas puntuales relacionados con enfermedades de alto impacto (prevención del cólera, SIDA, dengue, etc.); responsabilidad vial (en fiestas y feriado se informa y controla la velocidad de conductores); uso de drogas, cigarrillos y licor, etc. sin embargo, hay muy baja incidencia en lo relativo a prevención de riesgos por desastres. Ello no significa que no se han hecho, SINAPROC ha desarrollado algunos proyectos orientados a crear conciencia preventiva en algunos temas críticos (inundaciones, incendios, educación escolar, etc.), y en coordinación con la Cruz Roja Panameña, el Cuerpo de Bomberos y la Policía Nacional, principalmente, han desarrollado campañas de orientación ciudadana sobre los pasos a seguir en casos de emergencias, sin embargo estas acciones son débiles o llegan a una población casi siempre reducida a aquella que tiene acceso a los medios de comunicación.

Es necesario ampliar esa cobertura a los tomadores de decisiones a distintos niveles, esto es, autoridades nacionales, municipales y locales para que su participación y responsabilidad en la prevención de riesgos aumente y se incorpore como un eje transversal de las iniciativas de los gobiernos locales en beneficio de las comunidades a las cuales sirven. Igualmente, la adopción de prácticas de prevención por parte de las instituciones sectoriales es absolutamente necesaria para crear bases que impulsen el desarrollo local y nacional. Por ejemplo, las comunidades de Darién, donde se realizó una amplia consulta sobre el tema, incorporan en sus estrategias locales de gestión de riesgo la necesidad de que el MIDA y sus organismos de apoyo (Banco de Desarrollo agropecuario -BDA, Instituto de Investigaciones Agropecuarias de Panamá -IDIAP y el Instituto de Seguro Agropecuario -ISA) participen en los procesos de investigación y desarrollo de variedades más resistentes a inundaciones, el aseguramiento de la producción o la asistencia técnica y adopción de tecnologías para el desarrollo de otros cultivos que sustituyan los actuales frecuentemente afectados por los fenómenos atmosféricos de la región. Esta situación no sólo afecta al Darién, en condiciones diferentes, en este caso por sequías, la región de Azuero (Herrera

^{6/} SINAPROC ejecutó y está ejecutando proyectos con la asistencia técnica y financiera del BID (Organización Comunitaria por efectos de Mitch en Darién). ECHO/GTZ (RELSAT). OEA/ECO (Sistema de Alerta Local en Cuencas Menores). ASDI (Protección Civil Escolar y para Discapacitados). La RED (Desinventar). GTZ (FEMID en Chepo). PNUD (Programa de Prevención de Desastres)

y Los Santos) se enfrenta cada año a los problemas de pérdidas productivas por las sequías que en menor o mayor grado se manifiestan.

Otro elemento que hay que reforzar es la coordinación interinstitucional. Creado como sistema, SINAPROC goza de este acuerdo regularmente para casos de emergencias. La coordinación interinstitucional y la fortaleza de las capacidades institucionales para promover la prevención es aún pobre. En algunos casos, por ejemplo con los Ministerios de Educación y Salud se han logrado algunos avances, pero falta fortalecer la capacidad de éstas y las demás entidades para fortalecer la gestión de riesgos a nivel interinstitucional.

El presente Programa, con la asistencia técnica y financiera del PNUD y otros organismos cooperantes, en su primera fase de ejecución, ya que el mismo sentará las bases para que SINAPROC organice un Plan Nacional de Prevención de Riesgos y Manejo de Desastres tal como fuera acordado con el resto de los Presidentes de Centro América, busca colaborar en la generación de capacidades locales que conlleven a una progresiva reducción de los riesgos como aporte a la sostenibilidad de los procesos de desarrollo, y en la generación de capacidades y fortalezas institucionales que les permita participar y actuar activamente en la reducción de las vulnerabilidades de grupos poblacionales importantes en el país, mediante las acciones de prevención.

Situación actual

Aunque Panamá es un país con una incidencia e impactos de desastres naturales menor en comparación con el resto de América Central como lo demuestran las estadísticas regionales, no se puede decir que el país está exento de riesgos. Es posible que su configuración geográfica le proteja de huracanes y vendavales y en su suelo existan menos focos volcánicos que en el resto de la región; sin embargo, en Panamá toma amplio sentido el concepto de vulnerabilidad ante desastres socio-naturales. Con una población de aproximadamente un 37% en condición de pobreza, incluyendo la pobreza urbana que les ha obligado a concentrarse en áreas altamente vulnerables como San Miguelito, Chorrillo, Calidonia, Juan Díaz, Alcalde Díaz, entre otras; patrones de desarrollo urbano espontáneo que no respetan las normas de construcción de acuerdo con el tipo de suelo y tamaño de las viviendas; y hábitos culturales que han creado patrones de consumo poco higiénicos (acumulación de basura en fuentes de agua, basureros clandestinos en cualquier esquina de la ciudad), las ciudades de Panamá y Colón, y con certeza el resto de las ciudades del país viven en un constante nivel de riesgo. De producirse un sismo de magnitud 6 o más, y Panamá presenta una considerable cantidad de fallas geológicas, el país, y en particular los centros urbanos, se vería seriamente afectado por el desastre natural y las secuelas de falta de servicios y control de enfermedades. Por otra parte, es presumible que frente a una situación de relativa seguridad en cuanto a la incidencia de eventos e impactos de los mismos como ha ocurrido, el Sistema de Protección Civil no esté preparado para hacerle frente a situaciones que impliquen más de 48 horas de atención.

Tradicionalmente, las autoridades locales antes y después de la ley han centrado sus esfuerzos en acciones de atención de emergencias, siendo las acciones de prevención aun modestas en la entidad. No obstante, los registros estadísticos de los últimos años, al igual que un mayor nivel de información a la población y las autoridades sobre eventos socio-naturales y antropogénicos que afectan la vida y bienes de las personas y sus empresas, indican que la incidencia de los

mismos es mayor que las apreciaciones de personas y autoridades, considerándose entonces necesario nuevas líneas estratégicas de acción, las cuales estarían siendo consideradas en un programa de prevención de riesgos. Este tema será desarrollado con detalle más adelante. En términos de ocurrencia por tipo de eventos e impactos de los mismos, entre 1995 y 2000, los registros de SINAPROC indican los siguientes resultados:

Tabla No.1
Registro de eventos ocurridos en la República de Panamá.
Años 1995 al 2000
(en números)

Tipo de Evento	Número de Eventos	Personas muertas	Personas Heridas	Personas Desaparecidas	Personas Afectadas	Damnificados	Viviendas Afectadas	Viviendas Destruidas
Accidentes	31	47	12	2	24	0	11	0
Biológico	3	0	0	0	0	0	0	0
Contaminación	1	0	120	0	0	0	0	0
Deslizamientos	145	11	10	0	596	79	113	14
Epidemia	2	4	0	0	20	0	0	0
Escapes tóxicos	7	0	3	0	5	0	0	0
Desplome de estructuras	136	16	48	0	819	351	235	75
Explosión	15	4	29	0	12	0	1	0
Inc. Forestal	27	1	1	0	0	16	0	3
Incendios	317	16	51	0	1.341	5.939	329	894
Inundaciones	385	3	0	1	38.530	10.130	6.589	1.952
Marejada	28	0	0	0	2.132	12	333	4
Sequía	15	0	0	0	0	0	0	0
Sismos	18	0	0	0	0	0	2	0
Vendaval	145	3	4	0	2.409	216	519	45
Tempestad	5	0	0	0	117	0	33	0
Tormenta elect.	22	18	17	0	13	5	2	1
Otros (*)	182	54	85	7	(**) 500.653	108	64	12
TOTAL	1,484	177	380	10	546,933	16,856	8,231	3,000

(*) Se agrupan eventos varios como accidentes aéreos, marítimos, ola de calor, pánico, etc

(**) Se incluye población de la ciudad de Panamá que fue afectada durante tres días por falta de agua potable

Fuente: SINAPROC, Programa DesInventar/La Red. Centro de Informática Panamá, abril 2001

De acuerdo con resultados del cuadro, Panamá se ve preferentemente afectada por las siguientes amenazas:

- (a) inundaciones que representan el 26%, las cuales se registran en áreas urbanas como Juan Díaz, y en áreas rurales, especialmente en las provincias de Darién, Veraguas y Chiriquí,
- (b) incendios que representan el 21% , de los cuales el 95% se registraron en las áreas urbanas de Panamá y Colón;
- (c) deslizamientos de tierras (10%), con la mayor incidencia se produce en la época lluviosa siendo frecuentes los deslizamientos en la ciudad de Panamá (La Cresta, Pueblo Nuevo, San Miguelito (1993-1997), la región de tierras altas en Chiriquí (Cerro Punta, Volcán, Boquete) como también en regiones de la provincia de Veraguas,

- (d) vendavales, que representan el 10% del total de eventos y siendo afectadas principalmente las regiones este y oeste de la provincia de Panamá, y algunos puntos de la ciudad capital (Juan Díaz, Alcalde Díaz, Río Abajo, Veranillo y Curundu);
- (e) desplome de estructuras (9%) que se registran fundamentalmente en áreas urbanas, incluyendo edificios que han sido declarados no habitables (casa condenadas) y en otros casos, algunas construcciones que están levantando.

En menor medida se registran otros eventos como sismos (menos del 2%) cuya incidencia más frecuente se registra en las provincias de Chiriquí y Bocas del Toro. Aunque en el último quinquenio estos eventos no tuvieron un impacto importante, en 1991 ocurrió un terremoto en la región atlántica, específicamente en la provincia de Bocas del Toro, donde perdieron la vida 29 personas y más de 5,000 fueron afectados de distinta manera. Se estima que las pérdidas directas alcanzaron US\$160 millones. Ello deja evidencia de la vulnerabilidad del país ante este tipo de amenazas y por tanto la necesidad de establecer mecanismo de prevención. Hay que tomar en cuenta que el país se asienta o está interconectado con placas tectónicas que provocan sismos en las costas del Pacífico, algunas de las cuales corresponde a interconexiones territoriales de otras fallas en la región centroamericana, y las fallas del país, siendo las más importantes la de Ocuparita y la de Soná que son propias de nuestro país.

Los informes de SINAPROC también refuerzan el fenómeno particular de la presencia de eventos en el país, en el cual las denominadas amenazas “Socio-Naturales” tienen mayor importancia. Los incendios, desplome de estructuras e incendios forestales representan el 32% del total de eventos ocurridos en el quinquenio. Si a ello sumamos el hecho de que gran parte de las inundaciones ocurridas en las áreas urbanas también están influenciadas por la mano del hombre, ya que muchos pobladores arrojan en el cauce de ríos y quebradas los desechos urbanos entorpeciendo los caudales de los mismos, y en la categoría de “otros” se incluyen accidentes aéreos y naufragios, este porcentaje sería superior al 40%. Esto pone en evidencia el bajo nivel de compromiso de la ciudadanía y las autoridades locales para reducir los riesgos de amenazas en las áreas donde viven. Igualmente, evidencia la falta de información, educación y concienciación ciudadana para reducir la incidencia de eventos que ponen en riesgo sus vidas y bienes. Esto lleva a pensar en acciones que coadyuven a contrarrestar esta situación, pensándose en incluir, dentro de la propuesta global, un plan piloto que proponga acciones específicas para reducir los niveles de riesgo existentes.

La situación del Darién: Limitaciones y Oportunidades en Gestión Local de Riesgos (Ver Anexo No.1)

Ubicada en el extremo oriental de la República de Panamá, la provincia del Darién limita al norte con la provincia de Panamá y la Comarca de Kuna Yala, al sur con el Océano Pacífico y la República de Colombia, al este con la Comarca de Kuna Yala y la República de Colombia y al oeste con el Océano Pacífico. Ocupa una superficie de 16,670 kms², la mayor del país con un 22% del área total. Está constituida por cuatro distritos: Pinogana, Chepigana, Cémaco y Sambú que integran 24 corregimientos. Los distritos de Cémaco y Sambú fueron creados mediante la ley que en 1993 crea la Comarca Emberá Wounamm. Las autoridades locales están representadas por dos gobernadores, uno para los distritos de Pinogana y Chepigana, y uno para los distritos que integran la Comarca; los alcaldes correspondientes a cada distrito, los corregidores que son la

máxima autoridad de los corregimientos; y las autoridades tradicionales indígenas integradas por el Cacique Regional, los Caciques Locales y el Nokoa (autoridad de la comunidad indígena).

Según el Censo del 14 de mayo del 2000 presenta una población de 40,284 habitantes, compuesta por tres grupos étnicos muy diferenciados: los indígenas (Embera y Wounamm) que representan el 35%, los afrodarienitas el 30% y los colonos (campesinos) el 35% restante. La provincia presenta un alto grado de ruralidad (más del 90%), con pocos centros urbanos (La Palma, Yavisa, Meteti), algunos centros urbano-rurales (El Real, Sambú) y la gran mayoría de los poblados son de orden rural, principalmente donde habita la población indígena. Según la Encuesta de Niveles de Vida, Darién presenta uno de los niveles de mayor pobreza en el país, independientemente de que posea una amplia riqueza boscosa y un archipiélago que provee más del 70% de los recursos pesqueros de Panamá ^{7/}; áreas protegidas de extraordinario valor biológico y una increíble biodiversidad que califica la región entre las principales reservas biológicas del mundo ^{8/}. Esta contradicción entre la riqueza de la región y la pobreza de sus habitantes sólo se explica por los mecanismos de apropiación de esa riqueza que prácticamente ha excluido la participación del darienita^{9/}. Esto ha conllevado a condiciones de extremadamente bajo desarrollo socio-económico de sus habitantes, considerándose entonces la población del Darién como de extremo grado de vulnerabilidad económica y social.

La vulnerabilidad ambiental del Darién es relativamente alta. Según investigaciones de SINAPROC a nivel nacional, contenidas en el documento Manual para Desastres ^{10/}, y en la consulta comunitaria desarrollada en Darién entre 2000 y 2001 con la Asistencia Preparatoria del PNUD (Ver Anexo No.1), la región del Darién presenta diversos tipos de amenazas de desastres (i) según el mapa tectónico del país, el área limítrofe con Colombia presenta alta sismicidad por la combinación de la placa de Sur América con las placas locales y en gran parte de la provincia se presupone una sismicidad media. Entre 1974 y 1995, se produjeron al menos cinco sismos de intensidad entre 7.1 y 7.3 en la escala de Mercalli; (ii) la región es propensa a inundaciones, las mayores fueron provocadas por el Huracán Mitch en 1998 dejando un gran número de comunidades inundadas, principalmente indígenas, situación que volvió a repetirse en 1999 y el 2000 pero con menor intensidad; (iii) los deslizamientos de tierra, sea en áreas rurales como urbano-rurales son relativamente frecuentes por el deslave de los ríos y la construcción de viviendas en laderas y colinas sin normas adecuadas de construcción.

A estas amenazas se suman riesgos a desastres socio-naturales como las siguientes: (i) *Deforestación*. Según un estudio desarrollado por Dames & Moore ^{11/} se estima que entre 1980 y 1997 el área deforestada se expandió a una tasa anual de más de 15,000 ha desde 159,563 ha

⁷ Programa de Desarrollo Sostenible del Darién, Propuesta sobre Sectores Productivos de Generación de Empleo e Ingresos. Proyecto RUTA. Unidad Técnica Nacional de Panamá. Julio 1998.

⁸ Proyecto del Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico Panameño. Autoridad Nacional del Ambiente-Fondo Mundial para el Medio Ambiente/Banco Mundial Informe NO 17537-PA. Washington, mayo de 1998

⁹ Por ejemplo, la extracción pesquera se realiza principalmente con barcos comerciales que pescan en aguas territoriales del Darién pero procesan y venden su producto en el Puerto Pesquero de Vacamonte, sin que ningún beneficio directo se reporte a la provincia. En el caso de la extracción maderera se paga un impuesto de extracción pero el procesamiento se realiza en Panamá (Chepo) quedando el valor agregado de la actividad fuera de la provincia.

¹⁰ Protección Civil Manual para Desastres Banco DISA. República de Panamá. 1997.

¹¹ Programa de Desarrollo Sostenible del Darién. Estrategia de Ordenamiento Territorial y Protección de la Calidad Ambiental. II Informe de Avance. Dames & Moore. Panamá, mayo de 1998.

estimadas en 1980 hasta un total de 396,507 ha estimadas en 1997. Luego de los incendios forestales de 1998 se estima que esta cifra pudo alcanzar las 400,000 ha. La deforestación provoca cambios en los procesos de infiltración y evapotranspiración cambiando también los procesos de escorrentías del suelo. No es difícil presumir entonces que los cambios en la cobertura vegetal también están afectando el movimiento de los ríos alterando los ciclos de crecidas y bajas provocado por las lluvias. (ii) *Incendios forestales*. Hay una incidencia relativamente alta de incendios forestales (1998) producto de las quemas para ampliar la superficie bajo producción agrícola contribuyendo al acelerado proceso de deforestación, (iii) *Uso inadecuado de los suelos*. El mayor conflicto se relaciona con el uso de suelos de vocación netamente para la conservación, la producción forestal y los cultivos arbóreos en agricultura y ganadería. Esta situación se presenta principalmente en la región nor-occidental de la provincia donde hay una fuerte presencia de pobladores campesinos, cuyas técnicas productivas son también poco amigables con el medio ambiente. El estudio de Dames & Moore indica que aproximadamente 265,900 ha están siendo sobreutilizadas, lo cual corresponde al 67% del área intervenida por acciones antrópicas. Las consecuencias naturales de esta acción es el empobrecimiento de los suelos, la salinización de los mismos, la contaminación de suelos y fuentes de agua por fertilizantes y pesticidas y otros insumos agrícolas, conllevando al deterioro paulatino de la calidad de vida de los habitantes. Los problemas de contaminación también se indicaron como potenciales amenazas principalmente en los distritos de Pinogana y Chepigana

Un tercer grupo de amenazas se cierne sobre esta provincia, y aunque son amenazas cuya respuesta es responsabilidad de los organismos de seguridad pública, como la Policía Nacional, sí son importantes porque inhiben la oportunidad de atender otros riesgos. Nos referimos específicamente a la inseguridad ciudadana derivada de la presencia de grupos armados colombianos en la región. Calificado desde riesgo mediano a alto, las autoridades de todos los distritos coincidieron que la incursión de grupos armados los coloca en un alto grado de vulnerabilidad. Como se indicara este no es un problema que pueda ser incorporado en esta propuesta, pero es un llamado de atención porque esta situación limitará la participación de autoridades y comunidades en un programa local de gestión de riesgos

Las fortalezas de la población para hacerle frente a los desastres son mínimas. Las mayores oportunidades están en ayudarles a prevenirlos. En la consulta comunitaria se hicieron análisis de limitaciones, capacidades locales y estrategias locales para promover un programa de gestión local del riesgo, encontrándose los siguientes resultados (Ver Anexo No 1).

A. Limitaciones más importantes:

- > *Es casi generalizada la falta de medios de comunicación y movilización propios de la comunidad.* Con excepciones casi siempre vinculadas a los principales centros urbanos, se carece o son limitados los equipos de transporte y combustible en casos de emergencias. Una situación similar ocurre con los medios de comunicación (en comunidades indígenas hay un solo teléfono por comunidad) No obstante hay una representación relativamente aceptable de entidades del Estado en la mayor parte de la provincia que podrían contribuir a mejorar la disponibilidad de equipo de transporte y comunicación para emergencias.
- > *En casi todas las comunidades hay la presencia de centros, sub-centros o puestos de salud,* sin embargo es muy escasa la presencia médica y las reservas de medicamentos.

La provincia cuenta con un hospital en La Palma (capital) con capacidad para 20 camas. En casos de epidemias la respuesta sería muy pobre.

- > *Carencia de servicios básicos: agua potable y electricidad.* Principalmente las comunidades indígenas carecen o son escasos estos servicios, creando condiciones de riesgo a la salud en las mismas.
- > *Poca participación de las autoridades locales en la gestión de riesgos.* No hay liderazgo ni participación activa en el tema quedando a iniciativa de líderes locales y voluntarios liderar este proceso.
- > *Bajo nivel de organización local para impulsar un programa de gestión local de riesgos.* Falta capacitación, orientación y promoción del programa para fortalecer la organización local responsable de ejecutar las acciones que se propongan.

B. Capacidades locales (Ver Anexo No.1):

- > *Presencia de instituciones del gobierno.* Las entidades del gobierno, principalmente MINSA, ME y MIDA tienen presencia física en la mayoría de las comunidades con personal asignado y recursos propios. MINSA y MIDA poseen en casi todos los puntos comunicación por radio, que podrían ser de gran apoyo para la comunicación de los sistemas de alerta y monitoreo de eventos enlazadas con el sistema de radio de SINAPROC. Además el ME tiene centros educativos (escuelas) en todas las comunidades e internados en Metetí, La Palma, Yavisa. Estos centros pueden servir de albergues temporales en casos de emergencias o como centros de capacitación y orientación.
- > *Infraestructura de apoyo.* El ME y las iglesias, así como las Juntas Comunales y algunas entidades de gobierno, poseen locales que pueden servir de albergues o refugios en casos de emergencias o pueden apoyar las actividades de capacitación y concienciación local.
- > *Existencia de una emisora a nivel regional* El Vicariato del Darién posee una emisora de radio que se escucha en toda la provincia. Este es un instrumento poderoso para las campañas de prevención y orientación ciudadana.
- > *Recursos humano capacitado.* Con el proyecto de Fortalecimiento de Organización Comunitaria en Darién financiado por el BID y ejecutado por SINAPROC, fueron capacitados líderes de grupos indígenas, productores locales, grupos rurales y moradores de las comunidades sobre el tema. Paralelamente, se consideró estratégico incorporar otros temas de sectores de apoyo como el agrícola, pecuario, salud y agua potable vinculados al tema de la organización comunitaria y su importancia en la prevención y atención de desastres. El tema de la organización comunitaria para la prevención y mitigación de desastres fue el mecanismo para sensibilizar a las comunidades en relación con el nivel de riesgo que enfrentan y los recursos (físicos, logísticos, humanos, de comunicación, salud, etc) disponibles para enfrentarlos. Como el proyecto se circunscribió a las 33 comunidades afectadas por el Huracán Mitch, habría que ampliar la cobertura al resto de la provincia.

C. Estrategias locales para la gestión de riesgos (Ver Anexo No.1):

- > *Fortalecer la organización comunitaria para tener un papel más dinámico en un programa de gestión local del riesgo.*
- > *Establecer programas permanentes de capacitación y orientación sobre el tema de gestión de riesgos y atención de emergencias.*
- > *Elaborar planes de atención de riesgos y atención local de emergencias.*

- *Promover en el sector educativo la gestión de riesgo a través de Comités Escolares de Protección Civil.*
- *Fortalecer la coordinación interinstitucional para la gestión de riesgos.*
- *Promover la asistencia en cultivos alternativos en casos de desastres.*
- *Establecer mecanismos alternos para reubicar a las familias que viven en riesgo de inundaciones.*
- *Promover una campaña de sensibilización y concienciación ciudadana en gestión de riesgo, utilizando los medios de difusión local.*
- *Crear comités locales para prevenir y atender las emergencias y desastres con el apoyo de los autoridades locales, las instituciones públicas y SINAPROC.*
- *Sistematizar y documentar la información sobre Darién relativa a los temas de gestión de riesgo y atención de emergencias.*
- *Recomendar la inclusión del tema de gestión de riesgos en los proyectos y programas que se desarrollan en la provincia.*

Como se observa, la provincia presenta altos niveles de riesgos que le colocan en un alto grado de vulnerabilidad. En este caso, la vulnerabilidad puede ser entendida como la incapacidad para promover un proceso de desarrollo humano sostenible, expresado en una prestación de servicios logísticos, sociales y de servicios básicos, que permita una mejor condición de vida a sus moradores, y la limitada capacidad de respuesta o de recuperación para absorber o soportar el impacto y sus implicaciones antes desastres de la provincia^{12/}. Los esfuerzos para revertir esta situación deben incorporar a las comunidades, la sociedad civil, el sector privado, los proyectos con financiamiento externo, el sector gubernamental, los grupos cívicos y la iglesia, así como las autoridades civiles y comarcales de la provincia. La manera de lograrlo es poner a trabajar el Sistema de Protección Civil, entendido como sistema, a través de acciones concretas promovidas por el Proyecto Piloto en Gestión Local de Riesgo que se propone en este documento.

Es presumible que un proyecto piloto que incorpore algunas de las estrategias locales señaladas por las comunidades podrá contribuir sustantivamente a mejorar la situación de vulnerabilidad de la provincia, contribuyendo a que los proyectos de desarrollo tengan mayor impacto en el bienestar de las personas. Un avance positivo al respecto se logró con el proyecto Fortalecimiento de Organización Comunitaria en Darién ejecutado por SINAPROC con el financiamiento del BID en el período comprendido entre enero y julio de 1999. Algunos de los logros más importantes fueron los siguientes:

- a) Fortalecimiento de 33 comunidades^{13/} en los temas de organización comunitaria para la prevención y mitigación de desastres y la formación de grupos élite para la atención de emergencias.
- b) Formación de 316 grupos multiplicadores en las 36 comunidades de la cultura de prevención abarcando con ello las áreas más vulnerables en los cuatro distritos de la provincia.

¹² Según estudiosos en la materia, se califica como "resiliencia" la capacidad de respuesta o de recuperación ante fenómenos y eventos adversos, entendiéndose entonces que el Darién tiene un muy bajo nivel de resiliencia.

¹³ Las comunidades beneficiadas con este proyecto fueron las siguientes: Distrito de Chepigana (Arimac, Balsa, Barriales, Boca del Lara, Camogantí, Emberá Purú, Garachiné, La Cantera, La Palma, Manené, Quebrada Onda Quintín, Setegantí, Tucutí y Zapallal); Distrito de Pinogana (Boca de Cupe, Canglón, El Real, Pjibasal, Pinograna-Cabecera Pirre No.2, Yape y Yaviza); Distrito de Cémaco (Unión Chocó y Vista Alegre); Distrito de Sambú (Bayamón, Jingurudó, Puerto Indio, Sambú-Cabecera), y Corregimiento de Jaqué (Biroquerá, El Coco, Jaqué-Cabecera y Quebrada Lucas).

- c) Capacitadas y adiestradas las comunidades del corregimiento de Jaqué, zona afectada por frecuentes inundaciones, en técnicas de atención a las emergencias, primeros auxilios, reanimación cardio-pulmonar, salvamento y rescate acuático
- d) Diseño de planes locales de emergencia de los organismos existentes en las áreas afectadas por inundaciones
- e) Levantamiento de un mapa de riesgos de la provincia, logrando identificar las áreas de mayor amenaza de desastres y la categorización de los mismos (alto, mediano, bajo).
- f) Levantamiento de un registro de las organizaciones sociales (públicas y privada) existentes en las zonas de riesgo, un análisis institucional de las instituciones y recursos existentes para enfrentar los desastres. Levantamiento de un cuadro base para identificar problemas, limitaciones, opciones de solución locales para enfrentar desastres.

2. Lecciones y Experiencias Anteriores Nacionales e Internacionales

Aunque han existido desde épocas inmemoriales, no es sino durante los últimos decenios que el tema de desastres toma un giro de mayor participación del hombre en su prevención y mitigación. Habiendo sido un tema polémico durante décadas, donde los desastres fueron entendidos como fenómenos naturales físicos en los cuales la sociedad poco o nada podía hacer para impedirlos, eran de carácter imprevisible, inmanejables e inevitables asumiendo que el grado o la intensidad del mismo determinaban su dimensión, se entendió la participación del hombre desde un punto de vista marginal, y/o sólo para intervenir en las emergencias y situación de crisis ^{14/}.

La ciencia y la tecnología demostraron que el tema de desastres puede ser abordado desde una concepción social e integral de los desastres. En países desarrollados su aplicación se inició en los sesenta y América Latina comienza a incorporar el elemento social a partir de la segunda mitad de los ochenta. Durante los años 90 esta concepción se fortalece al declarar el Sistema de Naciones Unidas a la década como Decenio Internacional sobre Prevención y Mitigación de Desastres. Diferentes iniciativas se evidenciaron para acatar el mandato de las Naciones Unidas. En 1993 se firma el Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), con el objetivo de promover la cooperación y coordinación internacional a través de facilitar el intercambio de información y experiencias intra e inter-regionales, proveer asesoría técnica y tecnología en material de prevención a efectos de reducir los impactos de los desastres naturales

En 1992, al amparo de la Cumbre de la Tierra realizada en Río de Janeiro/Brasil, se hizo pública la “Agenda Centroamericana de Ambiente y Desarrollo”, apoyada por el PNUD y propuesta por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo creada en la Cumbre del Presidentes realizada en el Salvador en 1989. La Agenda tenía el objetivo de facilitar la adecuación regional del Plan de Acción Ambiental para América Latina y el Caribe de la CEPAL

En octubre de 1994 se celebró la Cumbre Ecológica de Managua donde los presidentes de la Región Centroamericana firmaron la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), para crear una nueva visión del proceso de desarrollo facilitando la participación de los sectores de la sociedad civil. Se crearon los Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible

¹⁴ Enrique Gomariz Moraga. Género y Desastres. Introducción Conceptual y Criterios Operativos. La Crisis del Huracán Mitch en Centro América. Fundación Género y Sociedad (GESO). Costa Rica. 1999

(CONADES) que constituyen el brazo operativo de ALIDES para dar seguimiento a los acuerdos establecidos a través de instancias multisectoriales.

En 1996 se realiza en Miami el Congreso Hemisférico sobre Reducción de Desastres y Desarrollo Sostenible, que constituyó un esfuerzo de cooperación entre el Centro Internacional de Huracanes, la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (La Red), la Organización de Estados Americanos (OEA), CEPREDENAC y la Oficina para la Asistencia de Desastres en el Extranjero (ODFA, en inglés).

En la Conferencia Hemisférica de San José realizada en junio de 1999, se reconoció que la estructura institucional al frente de los programas de prevención y mitigación de desastres tenía diferentes grados de organización y eficiencia en cada país siendo necesario el fortalecimiento de las mismas. Finalmente, en la Cumbre de Presidentes de Centroamérica y la República Dominicana, celebrada en Guatemala en 1999, se adoptó el Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica para el quinquenio 2000-2004, que constituye el eje rector para la elaboración, actualización, adecuación y desarrollo de los planes regionales en material de reducción de vulnerabilidad y desastres, manejo integrado y conservación de los recursos hídricos, prevención y control de incendios forestales.

Como se observa, en términos de gestión, las iniciativas sobre el tema de prevención y mitigación de desastres fue considerable a nivel mundial y regional. No obstante, los resultados generados por los eventos ocurridos durante la década de los noventa evidenciaron que *“...los desastres no sólo son el resultado de las fuerzas naturales, sino también del comportamiento humano: los daños se aumentaron debido a las prácticas descontroladas, como el manejo incorrecto de las cuencas hidrográficas, el abuso de los recursos naturales, incluyendo la deforestación, la agricultura inadecuada en las laderas sin tecnificar y la expansión urbana descontrolada”*¹⁵ La persistencia de desigualdades sociales y económicas crea condiciones adicionales de vulnerabilidad a los riesgos. Por un lado, la ocurrencia de eventos ha afectado con mayor impacto las poblaciones más pobres, que residen en zonas de mayor riesgo y con menores oportunidades para sobreponerse al desastre. Por la otra, se reconoce que los desastres intensificados por las amenazas socio-naturales obstruyen el proceso de desarrollo al destruir años de esfuerzo e inversiones y necesitarse nuevos recursos para restablecer la infraestructura social, económica y tecnológica perdida

En términos de prevención, la actividad en la región, y Panamá no escapa a esta situación, es aún incipiente. La experiencia del Huracán Mitch dejó evidenciada la fragilidad de los sistemas existentes respecto a este tema. Los esfuerzos de reconstrucción nacional de los países más afectados (Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala) correspondieron a las instituciones preexistentes dedicadas a la gestión de emergencias. Independientemente de los esfuerzos en material de información, campañas de educación, cambios y ajustes en las legislaciones existentes en materia de desastres, los programas de desarrollo no han integrado a las entidades de planificación, el sector privado y la sociedad civil para prevenir y mitigar el impacto de los desastres. Esto lleva como resultado la persistencia de desigualdades socio-económica y con ello

---

¹⁵ Programa Nacional de Reducción de Riesgos. Preparado por el Gobierno de Nicaragua con apoyo de la Oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Nicaragua. Mayo de 2000

mantener poblaciones en alto grado de vulnerabilidad, afectar desordenadamente los recursos naturales y crear situaciones de riesgo donde éstas no deberían existir

Otra lección aprendida con relación a los desastres naturales más importantes se relaciona con el factor “sorpresa”. Por ejemplo, el terremoto de Bocas del Toro en Panamá en 1991, el “tsunami” que afectó gran parte de la costa pacífica de Nicaragua en 1992 y el terremoto de El Salvador ocurrido el 13 de enero del 2001 se produjeron de forma “inesperada”. Ello demuestra que en determinadas áreas es aún alta la carencia de información completa y fidedigna sobre las amenazas que se ciernen en la región y en cada país en particular.

Otro factor de interés que constituye una lección aprendida son las dificultades que confrontan los sistemas de alerta temprana y los mecanismos de evacuación de pobladores. Experiencias concretas en la Masica y el Valle del Sula en Honduras demostraron que sistemas integrados dentro de la gestión de riesgos en el ámbito local garantizan su efectividad, aún cuando los aspectos de monitoreo de las amenazas y pronósticos de riesgo sean sumamente rústicos. Eso refuerza la convicción de que los SAT son más efectivos en la medida que hay coordinación local de todos los diferentes componentes y que los aspectos de comunicación local y planificación, capacitación y organización local de la gestión de las emergencias son aspectos fundamentales en la operación de un SAT. El grado de complejidad tecnológica no siempre dará los mejores resultados; es más importante la inversión en aspectos de organización y comunicación social, mayor incorporación de la población local en la gestión de riesgo, vinculados a los subsistemas de monitoreo y modelaje operativos producen mayores resultados a menor costo.

La debilidad de los organismos nacionales encargados de atender desastres ha sido otro punto de interés. Persisten altos niveles de centralización que dificulta la participación activa y oportuna de las oficinas provinciales o regionales de estos mismos organismos en cada país. SINAPROC no escapa de esta situación. Aunque entendido como un sistema en el cual participan Ministerios, Instituciones y la Sociedad Civil a través de los Clubes Cívicos y las Universidades, el organismo se percibe como una institución con una Dirección Central y Direcciones Provinciales en cada provincia. No obstante, la fuerza institucional a nivel provincial es débil, con bajos niveles de coordinación con las otras entidades del sistema, y altamente dependiente de las decisiones a nivel central, a lo cual se suma una débil capacidad operativa en términos de personal, equipamiento y presupuesto propio.

Experiencias positivas lo constituye la cooperación internacional para hacerle frente a los desastres, tanto a nivel nacional como regional. El Fenómeno del Niño en 1997 y 1998 y el Huracán Mitch en 1997, obligaron a las entidades responsables del tema de desastres a organizar sus planes y programas de asistencia, incluyendo la prevención de riesgos como un elemento clave. En Panamá, en el período comprendido entre enero y julio de 1999 SINAPROC desarrolló el proyecto de Fortalecimiento de Organización Comunitaria en Darién, a fin de establecer mecanismos de reducción de desastres en esa provincia, afectada considerablemente por vendavales e inundaciones por efecto del Huracán Mitch. Este proyecto incluyó aspectos de capacitación, adiestramiento y preparación en la prevención, mitigación y atención inmediata de desastres a las poblaciones locales y dotación de equipamiento básico en las comunidades más afectadas. En 1998-1999 se desarrolló, con la asistencia financiera de la OEA el proyecto de Reducción de la Vulnerabilidad a Inundaciones y Sistema de Alerta Temprana en la Cuenca del Río Juan Díaz y en el 2000 se puso en ejecución una Asistencia Preparatoria con el PNUD-

Panamá para establecer un Programa de Reducción de Riesgo y Manejo de Desastres en Panamá. Este mecanismo facilitaría una amplia consulta popular en las comunidades más vulnerables, facilitar la capacitación a grupos de apoyo y diseñar una propuesta global en prevención y mitigación de desastres.

Finalmente, hay que tener presente que “...los desastres no reconocen fronteras, ni fuera ni dentro de los países...”, y así quedó demostrado con el terremoto de Limón en Costa Rica en 1991, el cual tuvo un fuerte impacto en Bocas del Toro, resultado uno de los más grandes desastres naturales en nuestro país. Eso significa que toda la población está expuesta, lo que hace que el abordaje del riesgo sea complejo y que las soluciones involucren a la sociedad en su conjunto. Lo anterior conduce a considerar el riesgo con un enfoque global e integral de la gestión y administración del Ciclo de Desastres, requiriéndose de un esfuerzo multisectorial e interinstitucional como persigue SINAPROC entendido como sistema, involucrando a diversos sectores sociales, económicos, de servicios, de protección ambiental, así como de diversos ámbitos operativos: internacional, nacional, regional o provincial y local.

3. Objetivo de Desarrollo, situación prevista al final del proyecto

El objetivo de desarrollo del proyecto será el de coadyuvar con el desarrollo sostenible del país mediante acciones que promuevan la reducción de riesgos (amenazas y vulnerabilidades) y el manejo de desastres con miras a salvaguardar la vida y bienes de la sociedad en general. Para lograrlo, el proyecto definirá acciones en torno a cinco componentes claves, que corresponden a los cinco objetivos específicos del proyecto, a saber:

- A. El fortalecimiento institucional del Sistema Nacional de Protección Civil.
- B. La modernización del sistema de información, procesamiento, análisis, monitoreo e investigación de la información técnica y científica.
- C. El fortalecimiento de los mecanismos de coordinación para definir y aplicar estrategias y políticas sectoriales para la prevención de riesgos y atención de desastres.
- D. El fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión de riesgo a nivel nacional
- E. El desarrollo de un proyecto piloto en Gestión Local de Riesgo en Darién

Resultados Esperados al finalizar el Proyecto

El enfoque de prevención para reducir los riesgos no es una actividad sectorial específica. El mayor éxito posible en un proyecto de esta naturaleza residirá en la oportunidad de que participen distintos sectores de forma que las acciones sean transectoriales y multidimensionales, requiriendo la participación de todos los sectores, principalmente de aquellos que definen la política sectorial y los que están intrínsecamente relacionados con el tema, así como de la participación pública. Por otra parte, los mecanismos de prevención y mitigación de desastres son dinámicos y por tanto deberán irse ajustando en la medida que se presentan nuevas amenazas o se superan situaciones controladas. Dentro de este contexto, se espera que en el plazo de dos años, se hayan obtenido los resultados que se detallan en relación con un eje temático específico: