

A. Fortalecimiento Institucional del Sistema Nacional de Protección Civil

Al finalizar el proyecto se considera que se habrán fortalecido las capacidades técnicas, institucionales y normativas del Sistema Nacional de Protección Civil en tres aspectos prioritarios:

- (i) ***El desarrollo de instrumentos de planificación, metodologías y asesoría técnica.*** A pesar de que el país ha hecho un importante esfuerzo para documentar información sobre riesgos y desastres, que se recogen en el Manual para Desastres ^{16/}, la información aún tiene un nivel de agregación relativamente alto, lo que dificulta puntualizar las áreas de mayor riesgo, y definir los planes de acción necesarios para prevenirlos o reducir sus impactos. Por otra parte, se requiere reforzar la asistencia técnica para mejorar y/o implementar metodologías adaptables que permitan analizar información para la toma de decisiones, evaluar impactos y planificar acciones de gestión de riesgos.
- (ii) ***El reforzamiento de la transferencia de tecnología e intercambio técnico en temas claves para promover la cultura de prevención de desastres y gestión local de riesgo.*** Se aprovechará la existencia de acuerdos, convenios y otras formas de cooperación intra-regional, a través de los organismos existentes y las Agencias de cooperación Internacional y Nacional, así como la presencia de CEPREDENAC en el país, y se promoverá el intercambio de expertos en temas que son de interés del proyecto, capacitación, así como la transferencia de tecnologías prevenir y atender desastres en la organización comunitaria para la gestión local de riesgo.
- (iii) ***La revisión y adecuación del marco legal de SINAPROC.*** Análisis preliminares sobre el marco legal que regula el SINAPROC indican que, aunque el mandato legal y la responsabilidad atribuida son objetivos y precisos, SINAPROC carece de la dinámica jurídico-legal que se requiere para hacerle frente a la coordinación interinstitucional establecida en dicha ley, e igualmente carece de un reglamento de aplicación. De allí la necesidad de revisar con mayor profundidad los aspectos jurídicos que regulan la materia, así como de otras reglamentaciones relacionadas (MINSA, CSS), para definir mecanismos jurídico-legales más ágiles que refuercen la coordinación interinstitucional en acciones de prevención.

B. La modernización del sistema de información, procesamiento, análisis e investigación de la información técnica y científica.

La modernización, ampliación y reforzamiento de la base informativa es un resultado que no solo contribuirá a hacer más eficiente el trabajo de SINAPROC, sino que contribuirá a proveer información confiable y oportuna a todos los actores involucrados en los temas de prevención y atención de desastres. En este eje temático el Programa deberá haber logrado lo siguiente

- (i) ***La ampliación del sistema de información sobre desastres y riesgos.*** SINAPROC está afiliado a la RED que le permite, a través del Programa DesInventar, operar una base de datos sobre desastres, la cual opera con un aceptable nivel de eficiencia. No obstante,

¹⁶ Protección Civil. Manual para Desastres. Banco DISA/SINAPROC. Panamá, junio de 1997

existen limitaciones en captura, procesamiento, disponibilidad y calidad de la información para análisis, pronósticos, alertas, etc. sobre todo de las áreas que presentan mayores amenazas considerándose necesario ampliar los centros de acopio y procesamiento a través de nodos (centros) provinciales inter-conectados con el sistema central que opera en SINAPROC.

- (ii) ***La incorporación de SINAPROC al sistema de información geográfica (SIG) a alguno de los sistemas existente en el país (ANAM, Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia, Contraloría, entre otros).*** SINAPROC carece de un sistema de información geográfico (SIG), limitando su capacidad de aplicar más ampliamente la base de datos que posee para la producción de los mapas de riesgo con el nivel de precisión requerida para organizar los planes de acción. Se ha considerado que será menos costoso y más eficiente en términos de recursos y tiempo aprovechar alguno de los SIG existentes en lugar de crear uno propio para SINAPROC. El Programa facilitará la capacitación y tecnología necesaria para ligar a SINAPROC con el SIG de alguna de las entidades que ya poseen este sistema, como es el caso de la ANAM a través del Programa de Información Ambiental, la Contraloría General de la República.
- (iii) ***El establecimiento de un sistema de monitoreo de sismos y huracanes.*** Actualmente SINAPROC ha desarrollado un proyecto de monitoreo y establecimiento de sistemas de alerta temprana en la Cuenca del Río de Juan Díaz (OEA, 1998-99) y otro que se desarrolla en la sub-cuenca del Río Mamoní. Actualmente se ha presentado al CEPREDENAC una propuesta para financiar un proyecto de reducción de riesgos a inundaciones en tres cuencas de importancia en el país: la del Río Chico en Chiriquí, la del San Pablo en Veraguas, la del río Saratí en Coclé y el corregimiento de Alcalde Días y Las Cumbres. Sin embargo, la incidencia de inundaciones constituye el mayor riesgo en el país, quedando un número mayoritario de cuencas y subcuencas fuera de los proyectos actuales. Un ejemplo típico lo constituyen las cuencas y subcuencas de la región de Darién, donde las inundaciones son el riesgo de mayor importancia sin embargo, aún no se ha establecido un sistema estructurado de alerta temprana. Por otra parte, se hace necesario reforzar los mecanismos de investigación y análisis de información para disponer de análisis consistentes y oportunos. La reducción de riesgos a inundaciones permitirá elaborar planes de prevención y mitigación a través de políticas encaminadas a la transformación del riesgo, los planes de emergencias y los programas de capacitación para cada uno de los municipios de todo el país. Actualmente, la empresa ETESA y el Instituto de Geociencias de la Universidad de Panamá proveen el servicio de monitoreo de eventos meteorológicos en los puntos de observación localizados en Panamá y se espera ampliar este servicio a otros puntos del país.
- (iv) ***El fortalecimiento de los mecanismos de divulgación de información sobre temas de prevención y atención de desastres y la constitución de un Centro de Información.*** Por otra parte, la producción y divulgación de información ha sido limitada a los proyectos que han financiado material divulgativo. Se espera que el proyecto provea los recursos necesarios para la creación de un centro de información que albergue: materiales de las campañas de prevención como la que se está desarrollando con el apoyo del gobierno de Taiwan, publicaciones e información referencial de los centros de apoyo.

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.

Uno de los objetivos específicos del Programa será el de reforzar la coordinación existente en el tema de la prevención para lograr esfuerzos coherentes en pro del desarrollo sostenible del país. Actualmente existe una buena coordinación para las emergencias, incluyendo las campañas de apoyo y los centros de suministros, pero las acciones de prevención se producen de forma aislada reduciendo, sin tener en su gran mayoría la coordinación y colaboración necesaria para potenciar sus efectos. Por ejemplo, la promoción y financiamiento de cultivos en áreas inundables se convierte en un desestímulo al productor y una pérdida económica para el y quien le financia; la falta de planificación urbana conduce al otorgamiento de permisos de construcción en zonas de alto riesgo (laderas), y/o la proliferación de asentamientos espontáneos sin los servicios básicos necesarios. En taller realizado con más de 10 entidades que forman parte de SINAPROC se buscó identificar las áreas prioritarias para impulsar un programa de prevención de riesgos, habiendo planteado los asistentes la necesidad de reforzar en el mediano plazo, las siguientes áreas:

- (i) ***El diseño de estrategias y políticas sectoriales para la reducción de riesgo.*** Se buscará proponer políticas y estrategias sectoriales conjuntas sobre áreas claves (zonificación de cultivos, planificación municipal, normas de construcción, educación formal, etc.) que puedan ser implementadas en el mediano plazo y que faciliten acciones posteriores de mayor impacto.
- (ii) ***La capacitación del personal de los organismos de seguridad pública en el tema de gestión de riesgos.*** Se propone aumentar la participación de los bomberos, policía nacional, el servicio aéreo nacional y el servicio marítimo nacional para apoyar acciones, no sólo en atención de emergencias, sino en la prevención de las mismas. La estrategia propuesta es capacitar un equipo clave dentro de cada entidad el cual se encargará de capacitar al resto del personal para poner en ejecución acciones de prevención y concienciación ciudadana frente a los desastres.
- (iii) ***La incorporación de la gestión de riesgo en los programas de prevención de las instituciones de salud del país.*** Una de las carencias actuales para prevenir desastres se relaciona con la individualidad con que cada organismo enfrenta el problema, la falta de promoción de información y concienciación sobre el tema. Con este resultado se procura formalizar acuerdos de cooperación entre los organismos responsables de la salubridad en el país (Ministerio de Salud, Caja del Seguro Social e Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales) con SINAPROC para poner en ejecución un plan de trabajo que incluya la capacitación del personal de estos organismos para realizar las tareas de divulgación y promoción y elaborar los contenidos programáticos sobre gestión de riesgo en el sector salud.
- (iv) ***El establecimiento de medidas de prevención para reducir los impactos del Fenómeno del Niño en la provisión de agua.*** Experiencias recientes (1997-1998) con las fuertes sequías provocadas por el Fenómeno del Niño condujeron a una situación crítica del país que afectó sustantivamente su economía. Otras sequías de menor impacto, como la que afectó las provincias de Coclé, Herrera y Los Santos el año pasado también causan pérdidas y limitan el ciclo productivo agropecuario. Con este resultado se busca reactivar

los mecanismos de atención de este fenómeno (Comisión Interinstitucional establecida en 1998), definir una estrategia de financiamiento para las acciones que se propongan y desarrollar paralelamente una campaña de sensibilización ciudadana para la conservación del agua

D. El fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión de riesgo.

Está demostrado que los programas de reducción de riesgos y mitigación de desastres serán más o menos exitosos dependiendo del grado de involucramiento de la sociedad civil, las autoridades locales y las comunidades. Por otra parte, es absoluta la necesidad de fortalecer los sistemas locales de gestión de riesgos y mitigación de desastres, a través de un proceso participativo de capacitación y acción en municipios altamente vulnerables, que acompañe los procesos de desarrollo programados en los planes nacionales. El proyecto proveerá los recursos necesarios para reforzar los niveles de información y capacitación de ciudadanos, autoridades, líderes locales y voluntarios sobre el tema de gestión local del riesgo. Los resultados que se esperan al final del proyecto con estas acciones se concretizan en los siguientes:

- (i) ***Establecer un plan de capacitación masiva a las autoridades de los Gobiernos Municipales.*** Se propone promover una “Cultura de Prevención” a través de la capacitación de las autoridades locales sobre el tema de gestión local de riesgos y el compromiso de participación pro-activa en la reducción de riesgos y mitigación de desastres a nivel local.
- (ii) ***Priorizar e implementar medidas de prevención de riesgos con participación de autoridades locales, instituciones y comunidades*** Se propone desarrollar un plan de gestión de riesgo acorde con las capacidades locales y oportunidades existentes. En la medida de lo posible el proyecto adecuará estas estructuras para organizar los planes de acción de prevención y atención de emergencias a nivel comunitario, de forma a crear mayor conciencia local y promover formas de apropiación por parte de los distintos actores de estas iniciativas.
- (iii) ***Reforzar la capacitación de voluntarios, líderes locales y representantes comunitarios.*** El Programa reforzará las acciones que actualmente desarrolla SINAPROC en los temas que se consideren son básicos para incorporar una cultura de prevención de riesgos. Tradicionalmente, SINAPROC ha realizado importantes campañas de educación ciudadana orientadas a la atención de desastres y emergencias. Iniciado en Darién con el proyecto financiado por el BID, la capacitación en prevención de desastres deberá ser reforzada para reducir la vulnerabilidad de poblaciones en áreas de alto riesgo.

E. El desarrollo de un proyecto piloto sobre gestión de riesgos en Darién.

- (i) ***Reforzar la capacidad operativa de SINAPROC en el Darién*** La debilidad institucional de la Dirección Regional de SINAPROC en Darién es considerable, por lo cual se propone reforzar el equipamiento y la capacitación para apoyar el proyecto piloto y la captura y procesamiento de información. Será además, el centro de recepción de información del monitoreo local

- (ii) ***Fortalecer técnica e institucionalmente a los Municipios de Darién para incorporar la planificación de riesgos y monitoreo de amenazas.*** Se dará asistencia técnica a los municipios para fortalecer su capacidad de gestión para poner en ejecución planes municipales de gestión de riesgo y habilitación para monitoreo local de las principales amenazas mediante métodos tradicionales de fácil operación por los moradores. Para ello será necesario, vincular patrones culturales locales con técnicas básicas de monitoreo y alerta temprana
- (iii) ***Establecer una red territorial de Comités Locales de Gestión de Riesgos.*** Se proveerá la asistencia técnica para organizar comités locales de gestión de riesgos como parte de las estrategias propuestas por las comunidades en la consulta comunitaria.
- (iv) ***Desarrollar una campaña de concienciación ciudadana sobre prevención de riesgos y atención de desastres.*** Con el apoyo del Vicariato del Darién se desarrollará una campaña radial de concienciación masiva sobre el tema de prevención de riesgos y atención de desastres, la cual será complementada con material gráfico impreso.
- (v) ***Reforzar las estructuras locales organizadas, capacitadas y equipadas para las emergencias.*** El proyecto ayudará a determinar el nivel de organización actual en base a los talleres realizados y la evaluación final del proyecto BID, así como las relaciones entre autoridades municipales, locales y la organización comunal y su capacidad de respuesta frente a desastres. Se proveerá la capacitación y el equipamiento básico necesario para las emergencias.

4: Estrategia del Proyecto

Marco Estratégico del Gobierno

El tema de la prevención y mitigación de riesgos ha sido una preocupación del Estado Panameño avalada a través de las distintas iniciativas que se han desarrollado Panamá fue uno de los países que más tempranamente estableció una legislación específica (Ley 22 de 15 de noviembre de 1982) para crear un sistema de protección civil para casos de desastres. La constitución de ese sistema estableció las bases para la coordinación de diferentes instituciones de carácter público y privado coadyuvando para resolver situaciones de emergencias y promover mecanismos de prevención. El país, también fue un miembro fundador del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en Centro América (CEPREDENAC), logrando obtener la sede del organismo desde 1995.

Panamá, igualmente ha sido signatario de varios acuerdos y convenciones regionales e internacionales sobre el tema de riesgos y desastres. El más reciente lo constituyó la adhesión del país a la Declaración de Guatemala II, realizada en octubre de 1999, mediante la cual, los gobiernos de Centroamérica y República Dominicana acordaron adoptar el Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en la región. El mismo es un mecanismo para impulsar el proceso de transformación y desarrollo sostenible de la región para el milenio actual definiendo los lineamientos básicos sobre medidas de prevención y mitigación de daños, así como de acciones de preparación y gestión de las emergencias, prestando especial atención a

los grupos y sectores más vulnerables de la sociedad, particularmente aquellos en mayores condiciones de pobreza y marginalidad.

En el plano local, el Gobierno consideró estratégico abordar el tema desde una perspectiva multi-sectorial. La participación multi-sectorial establecida por el Gobierno Nacional en el Plan de Desarrollo Sostenible para el periodo 1994-1999, reforzó la necesidad de actuar en forma mancomunada para atender diferentes esferas de seguridad civil como son prevención, mitigación, planeamiento, operaciones, gestión y atención de crisis, administración y logística, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo. Este esquema multisectorial se ha mantenido durante el gobierno que asumió el poder en 1999 y se refuerza plenamente en el Plan de Desarrollo Económico, Social y Financiero con Inversión en Capital Humano, en lo relativo a seguridad y participación social.

Considerando que es absolutamente necesario reducir los niveles de pobreza y la integración de los grupos excluidos del desarrollo, la prevención de riesgos y desastres es clave para incorporar al desarrollo a los grupos marginados económicamente. Según la encuesta de niveles de vida aproximadamente el 37% de la población del país presenta algún grado de pobreza, siendo que un porcentaje importante de este total (cerca del 15%) se califica de pobreza extrema. El estudio recolectó también información sobre las percepciones de las personas de las principales problemas comunitarios, los cuales están relacionados con el mal estado o falta de caminos y calles, la falta de oportunidades de trabajo y la falta o insuficiencia de agua potable en las áreas rurales. Es precisamente en estas poblaciones de más bajos ingresos donde las vulnerabilidades a riesgos son mayores. Al cruzar la información de la Encuesta de Niveles de Vida con un mapa georeferenciado de niveles de riesgos, se observaría que:

- Las comunidades más pobres se localizan en las áreas rurales indígenas y no indígenas, donde la precariedad de las condiciones económicas es mayor;
- La falta de vías de comunicación obliga a las personas a ubicar sus residencias en las orillas de ríos y quebradas para poderse movilizar por vía acuática, con un riesgo potencial permanente de inundaciones y deslizamientos de tierra (por ejemplo, la población indígena de Darién y Bocas del Toro);
- En las áreas urbanas, los grupos poblacionales de menores ingresos se localizan en las áreas más vulnerables, por ejemplo, colinas propensas a derrumbes, o en terrenos de menor demanda comercial sea por su distancia a los centros de comercio o servicios;
- Las poblaciones más pobres, sobre todo en el área rural indígena o no indígena tienen menores oportunidades de empleos o de capitalizar a través del empleo, ya que el ingreso (salario mínimo por ley) es la mitad del ingreso (salario mínimo) pagado a nivel urbano. Esta condición les limita sus capacidades de hacerle frente a los embates de la naturaleza, un ejemplo concreto fue el terremoto que impactó a Bocas del Toro, donde casi una década después aún persisten señuelos del desastre (hay casas que no se recuperaron, negocios que se perdieron, etc).
- Finalmente, los desastres también contribuyen a mantener las condiciones de pobreza en la medida que las inversiones que se pierden durante un desastre (viviendas, infraestructura, cultivos, ganado, etc.), reducen la capacidad de inversión social ya que el Estado deberá reponer los valores perdidos y postergar la satisfacción de las necesidades de las poblaciones que fueron afectadas. Un ejemplo permanente se observa en países como Nicaragua y Honduras en la Región Centroamericana que están sufriendo permanentes pérdidas por desastres y no logran sostener el bienestar económico de las poblaciones afectadas

Estrategia del proyecto

El proyecto está dirigido a incorporar de forma organizada el tema de prevención de riesgos y mitigación de desastres como medio para dinamizar el tema de prevención a nivel institucional cónsono con el mandato del PNUD. El mismo constituye un primer abordaje para elevar el tema de la prevención de riesgos al nivel nacional como parte de una estrategia de acción del país, constituyéndose en el primer esfuerzo para elaborar el Plan Nacional de Prevención de Riesgos, como fue acordado por todos los países de la región, incluido Panamá, en la Cumbre de Guatemala en 1999. Para su ejecución se aprovechará la capacidad instalada en el Sistema Nacional de Protección Civil, la experiencia de ejecución de proyectos del PNUD en el país, las capacidades del equipo técnico de apoyo que se ha establecido en las instituciones integrantes de SINAPROC, existencia de la Academia de Protección Civil como medio para reforzar los planes de capacitación a diferentes niveles, y la presencia y coordinación existente con CEPREDENAC, organismo con el cual se ha desarrollado una valiosa experiencia en la ejecución de proyectos conjuntos y de coordinación local y regional, y la experiencia y cooperación de organismos de asistencia externa (OEA, ASDI, JICA, GTZ, EACI, etc.) que han permitido reforzar la experiencia de prevención y mitigación de desastres en el país durante la última década.

El Programa se estructura en tres ámbitos de acción: (i) a nivel institucional en el cual se definirán acciones que contribuyan a reforzar las capacidades institucionales de SINAPROC como institución y del sistema como un todo; (ii) en el ámbito de la participación ciudadana donde se definirán acciones para reforzar la participación y la capacidad de respuesta de las autoridades locales y las comunidades en el tema de mitigación; y, (iii) en el ámbito local, a través del desarrollo de un proyecto piloto en la provincia del Darién con acciones destinadas a fortalecer la participación de las autoridades locales, grupos comunitarios, establecer mecanismos de alerta y prevención, reforzar la coordinación local, entre otros. Este piloto ayudará también a capitalizar las experiencias del proyecto “Fortalecimiento de la Organización Comunitaria en la Provincia del Darién para reducir los efectos causados por el Huracán Mitch”, realizado durante 1999.

El Programa no contempla acciones o actividades aisladas, específicas o puntuales, sino que integra un conjunto de actividades sinérgicas en los ámbitos institucional, nacional y local de manera a crear un proceso que pueda ser continuado en el futuro cuando las bases de la cultura de prevención de riesgos se haya solidificado. De esta forma, el fortalecimiento de las capacidades implicará trabajar con el conjunto de los sectores involucrados en la problemática a distintos niveles. las instancias comunitarias, municipales, provinciales y las entidades sectoriales, los organismos asociativos de apoyo ciudadano (Cruz Roja); las organizaciones científicas y técnicas (centros de capacitación y universidades); el sector educativo y los medios de comunicación.

De esta forma para el desarrollo del proyecto mantener el esquema multi-sectorial será fundamental. Considerando la existencia de un sistema de protección civil, en el cual deberán participar un número plural de entidades pública y privadas, su participación no sólo es deseable sino necesaria. Las actividades de capacitación, concienciación y educación frente a desastres, requieren del apoyo de aquellas entidades de mayor contacto con la población, como son el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, los Gobiernos Locales y los Clubes Cívicos. Por ejemplo, la Caja del Seguro Social es responsable directo por el cuidado de la salud de un poco más del 70% de la población del país, tal como demuestran las cifras del Censo de Población y

Vivienda de mayo del 2000. Adicionalmente la Dirección General de la CSS ha impulsado un proyecto para la conformación de *Consejos Comunitarios* para la promoción de la salud con participación social en la toma de decisiones para atender la problemática de salud de la población aseguradas en general, y de los trabajadores en particular, el cual ha sido de gran aceptación y está en ejecución en la capital e interior del país. Estas son fortalezas que deben ser capitalizadas por el Programa que se presenta a fin de dinamizar la capacitación de la población en el tema de prevención de desastres, dado el rol protagónico que juega la Caja del Seguro Social.

Un ejemplo del éxito de estas iniciativas se refiere al Proyecto de Protección Civil Escolar realizado mediante acuerdo de cooperación SINAPROC-ME-ASDI, que ha contribuido decididamente a crear cuerpos de primeros auxilios y difusión de información sobre el tema de riesgos y desastres en el estudiantado de un número plural de escuelas en el país. Se estima que esta modalidad de colaboración se mantendrá durante la ejecución del Programa.

5. Beneficiarios Previstos

La amplitud del Programa permitirá beneficiar a un número plural de actores en distintos niveles de participación.

En el ámbito institucional se considera que las acciones previstas en términos de fortalecer los cuadros técnicos de las entidades que forman parte del Sistema beneficiará directamente a las mismas en el manejo de nuevas herramientas metodológicas para su trabajo. Es deseable entonces que se den los pasos para la creación de las respectivas Unidades Técnicas de Enlace con la Dirección General de SINAPROC, que además de contar con personal designado oficialmente disponga del espacio físico necesario para mantener material sobre el tema de interés y llevar una gestión integrada con la Dirección General de SINAPROC sobre el tema de prevención de riesgos

La Dirección General de SINAPROC será beneficiada mediante el mejoramiento de la capacidad instalada en temas claves como monitoreo y el sistema de información, la provisión de asistencia técnica y capacitación y el desarrollo de tecnologías modernas para abordar el tema de gestión local del riesgo, beneficiará directamente a SINAPROC como institución y las entidades que forman parte del sistema.

Los líderes comunitarios, así como los voluntarios que son un pilar de apoyo importante en la gestión de SINAPROC, serán beneficiados mediante acciones de capacitación, provisión de información y transferencia de tecnologías apropiadas, contribuyendo a hacer más eficiente su gestión.

Las autoridades locales, y por tanto los gobiernos locales, serán beneficiarias directas del Programa mediante las acciones de capacitación, divulgación de información y fortalecimiento técnico para asumir un papel más proactivo en sus municipalidades y comunidades. Las acciones del proyecto permitirán beneficiar a las autoridades civiles tanto como a las autoridades tradicionales de los grupos indígenas existentes en Darién, que constituyen uno de los puntos focales de este Programa.

En el proyecto piloto, los beneficiarios directos son las diferentes organizaciones e instituciones responsables de la gestión de riesgos y reducción de desastres al nivel regional y local, quienes verán fortalecidas sus capacidades a través de las actividades programadas. Las Municipalidades y los Comités de Emergencia Locales participarán directamente en la ejecución e implementación de las acciones contempladas en el Programa como son: organización, capacitación, coordinación, intercambio de experiencias, provisión de información, campaña de divulgación y concienciación, asistencia técnica. Estos procesos permitirán fortalecer sus capacidades mediante la actualización de conocimientos, transferencia de tecnologías adecuadas y apropiadas, desarrollo de metodologías de trabajo, etc.

Finalmente serán beneficiarios del proyecto las personas y familias que viven en condiciones de vulnerabilidad en las municipalidades que formarán parte del proyecto piloto en la región del Darién, cuya seguridad y oportunidad para mejorar su condición de vida reduciendo los niveles de riesgo se habrán incrementado a través de la ejecución de dicho proyecto.

6. Marco Institucional (actores principales)

El marco institucional en el tema de protección civil está constituido por un mandato legal y un mecanismo operativo de coordinación. En lo que respecta al mandato legal el mismo está regido por el Sistema Nacional de Protección Civil, y en lo que respecta a la coordinación institucional, la misma está establecida por medio de acuerdos de cooperación entre distintas instituciones que de distinta manera se vinculan o tienen participación activa en lo que respecta a amenazas, prevención de riesgos y atención de emergencias o desastres.

El Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)

La institucionalidad panameña para el tema de desastres está formada por el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC). Este organismo fue creado mediante la ley No.22 de 15 de noviembre de 1982, encargado de “.. *ejecutar medidas, disposiciones y órdenes tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la acción del hombre o de la naturaleza, pueda provocar sobre la vida y bienes del conglomerado social..*”. Expresado en forma genérica, esta organización es la responsable por la protección de las personas y los bienes de éstas en cualquier situación de desastre natural y/o antropogénico (Ver Anexo No.2).

Creado como un sistema integrado de cooperación entre varios organismos, SINAPROC es una dependencia estatal adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia, responsable de la coordinación de las actividades requeridas para lograr una integración de todas las organizaciones tanto públicas como privadas que participan activamente en la protección y seguridad civil. Está regido por un Consejo Nacional de Protección Civil, integrado de la siguiente manera:

- > El Ministro de Gobierno y Justicia o quien él designe, quien lo preside.
- > El Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos o quien él designe ^{17/}.

¹⁷ En el momento que la Ley 22 fue promulgada existía la figura de la Asamblea de Representantes de Corregimiento. Actualmente esta figura se ha eliminado quedando como tal la Asamblea Legislativa. sin embargo este vacío no ha sido llenado con esta nueva figura

- El Inspector General del Cuerpo de Bomberos o quien él designe.
- El Presidente Nacional Ejecutivo de la Cruz Roja Nacional o quien él designe
- La Subjefatura del Estado G-5 de la Guardia Nacional o quien él designe ^{18/}.
- El Ministro de Vivienda o quien él designe.
- El Ministro de Obras Públicas o quien él designe.
- El Ministro de Salud o quien él designe.

El Consejo Nacional de Protección Civil tiene las funciones de proponer y recomendar al Ejecutivo las leyes, decretos ejecutivos o reglamentos para casos de desastres, recomendar los casos de emergencia nacional y la toma de providencias necesarias, establecer y emitir pautas para un Plan Nacional de Protección, contenido de los programas operativos de acción y asistencia en desastres, recomendar el presupuesto anual de SINAPROC, supervisar la aplicación de la Ley y concretar los convenios de apoyo de emergencia con la comunidad internacional, cuando fuere necesario. Es válido observar que varias de las figuras que integran legalmente (Presidente de Asamblea de Representantes, Representante de la Subjefatura del G5) hoy no existen, e igualmente la participan de la mayoría de los miembros del Consejo Nacional han delegado su representación en personas con cargos inferiores, algunas veces con poca o nula toma de decisiones.

En el plano administrativo, SINAPROC está formado por una Dirección General, responsable de la organización, coordinación y evaluación del Plan de Protección Civil. La misma está integrada por

- Un Director General, quien actúa como representante legal de SINAPROC y cuya designación recae en el Presidente de la República.
- Un Oficial de Planificación, Operaciones y Emergencias.
- Un Representante del Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP)
- Un Representante de las Organizaciones Cívicas y Religiosas
- Un Oficial de Administración y Logística.
- Directores Provinciales. Actualmente hay 8 Directores Provinciales.
- Voluntarios y personal contratado para los servicios de protección
- Un representante de la Liga Panameña de Radioaficionados.

Sus principales funciones, entre otras, se relacionan con: (i) fomentar, mantener y actualizar el Plan Nacional de Protección de acuerdo con lo establecido por el Consejo Nacional, (ii) coordinar y evaluar acciones en base a los planes y programas operativos, (iii) crear las comisiones de trabajo; (iv) convocar y coordinar las reuniones con las distintas unidades operativas y comisiones de trabajo y velar por la organización y funcionamiento de las mismas, (v) brindar asesoría técnica a los organismos que integran el SINAPROC; y (vi) mantener registros actualizados de personas, instituciones y organismos nacionales y extranjeros que realicen actividades afines y ser la unidad de enlace entre los mismos.

En el nivel operativo, SINAPROC está organizada en Direcciones Provinciales y Direcciones Municipales que deben coordinar su labor con la Dirección General. Las Direcciones Provinciales tienen una estructura similar a la Dirección General pero a nivel provincial, siendo

¹⁸ Idem. Actualmente participa activamente en SINAPROC la policía nacional, particularmente la Policía de Tránsito y Transporte Terrestre.

su presidente el Gobernador de la provincia. Son las responsables de emitir los comunicados en casos de emergencias, y recomendar que se declare el estado de emergencia cuando se considere necesario, coordinar y evaluar las acciones de protección civil en su provincia, crear las comisiones de trabajo y organizar las mismas, promover la capacitación del recurso humano que interviene en estas labores y presentar ante la Dirección General los informes de trabajo. Un análisis sobre el estado operativo de las Direcciones Provinciales indica que los niveles de solidez institucional es altamente disperso en la República; por una lado, las Direcciones Provinciales de Chiriquí y Veraguas tiene un personal y equipamiento propio, por otro lado, otras, como el caso del Darién, presentan una precaria situación institucional para hacerle frente a sus responsabilidades, en términos de falta de equipos, personal y facilidades logísticas.

Por ley, se han definido las Direcciones Municipales que deberán operar a nivel de los municipios (distritos) y son presididas por el Alcalde, integrando autoridades municipales y representantes de las oficinas públicas (MINSA y MIVI), privados (Cruz Roja, empresa privada, organizaciones religiosas) en un esquema similar al de las Provinciales. Sin embargo, hasta el momento las Direcciones Municipales no han sido creadas, asumiendo sus funciones las Direcciones Provinciales.

Análisis preliminares sobre el marco legal que regula el SINAPROC indican que, aunque el mandato legal y la responsabilidad atribuida son objetivos y precisos, SINAPROC carece de la dinámica jurídico-legal que se requiere para hacerle frente a la coordinación interinstitucional establecida en dicha ley. Por ejemplo, SINAPROC no participa de la Comisión interinstitucional para atender la aprobación de urbanización y lotificaciones ya construidas en la República” liderada por el Ministerio de la Vivienda. Según la Ley 22, el MIVI forma parte de la Direcciones Municipales (no a nivel nacional o provincial), siendo que la Comisión funciona nivel nacional y SINAPROC no ha organizado las Direcciones Municipales. Esto limita la participación del SINAPROC en el ordenamiento urbanístico del país que es uno de los temas críticos en cuanto a prevención de desastres, ya que está demostrado la alta incidencia de eventos generados por deslices, incendios y caídas de estructuras. Una situación similar se confronta con la no participación de SINAPROC en la Comisiones Consultivas Ambientales Provinciales, Distritales y Comarcales establecidas por la Ley 41 de 2 de julio de 1998 (Ley General de Ambiente) y reglamentadas mediante el Decreto No.57 de 16 de marzo de 2000. (Ver Anexo No.2).

Por otra parte, Ley 22 de 1982 por la cual se crea SINAPROC fue una iniciativa legislativa con claro interés social de socorrer vidas y bienes del conglomerado social, por lo cual es una “*conditio sine qua non*” la reglamentación de la misma. Hasta la fecha la ley ha carecido de un reglamento de aplicación. Un esfuerzo importante para llenar algunos vacíos jurídicos de la Ley 22 lo constituyó el Reglamento de Voluntarios de SINAPROC (Resuelto No.380-R-167) que establece las reglas y disposiciones que regulen los requisitos de admisión, la división del trabajo, deberes, derechos, prohibiciones; e igualmente, establece funciones para los miembros activos de SINAPROC, tales como apoyo en actividades, planes, programas presentados por la Dirección, la jefatura nacional de Voluntarios y Administradores Provinciales y la participación en operativos de atención en casos de emergencias. Jurídicamente, el Resuelto en cuestión contiene alguna de las características propias de un Reglamento del SINAPROC, sin embargo carece de la hermenéutica legal que le atribuya funciones, procedimientos y demás elementos jurídico-legales

cónsonos con las necesidades de prevención y protección que experimenta la población y paralela a los ajustes internacionales que se registran sobre esta dinámica. (Ver Anexo No.2)

La coordinación interinstitucional de apoyo al Sistema de Protección Civil.

En el plano operativo existe un mecanismo de apoyo más amplio en el cual participan entidades públicas y privadas, organismos de asistencia y capacitación que han permitido una mejor coordinación de esfuerzos para hacerle frente a las emergencias. La Policía Nacional, el Cuerpo de Bomberos, la Cruz Roja Panameña, el Ministerio de Salud y la Caja del Seguro Social, la Autoridad Marítima de Panamá y la Dirección de Aeronáutica Civil, conjuntamente con la Dirección General de SINAPROC, interactúan organizadamente en las situaciones de emergencias, aportando los servicios especializados de cada organismo para socorrer a las víctimas. Incluso, Panamá ha organizado brigadas de emergencias en situaciones de desastres de los países vecinos.

Existe, igualmente, otro grupo de instituciones, que coordinan esfuerzos de prevención, capacitación e información comunitaria, y que representan un gran apoyo para reducir los niveles de riesgos de las poblaciones, como son:

(i) Entidades Sectoriales

- *Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)*. Es vital su participación para promover y desarrollar acciones de apoyo para prevenir riesgos por sequías, inundación de tierras de cultivo, contaminación de suelos y aguas por agroquímicos, etc. Igualmente su participación es clave para promover planes de desarrollo en cultivos más resistentes, investigación aplicada a las condiciones ambientales, etc
- *Ministerio de la Presidencia*. A través del Fondo de Inversión Social ofrece mejoras a las condiciones de salud y educación de menores recursos económicos, zonas rurales e indígenas.
- *Ministerio de Educación (MEDUC)*. Está colaborando desde 1996 en la implementación del Programa de Protección Civil Escolar con el apoyo de SINAPROC/ASDI. Durante el 2001 se prevé continuar acciones con un plan piloto que abarque 530 escuelas del país.
- *Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)*. Responsable por la protección y conservación ambiental del país, contribuye creando condiciones de mayor seguridad ambiental para la ciudadanía. Además, colabora en los casos de contaminaciones por químicos u otros elementos tóxicos, apoya las labores de ordenamiento territorial y seguridad ambiental.
- *La Caja del Seguro Social (CSS)*, en aspectos concierntes a la salud de los trabajadores y sus beneficiarios.
- *El Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN)*, en lo relativo al servicio de agua potable y control de los sistemas de manejo de desechos

(ii) Universidades:

- *Universidad de Panamá*. A través del Instituto de Geociencias aporta información metereológica y sobre los movimientos sísmicos del país
- *Universidad Tecnológica de Panamá*. Colabora en investigaciones sobre el tema de desastres con SINAPROC y CEPREDENAC, contribuyendo a reforzar los conocimientos técnicos y la transferencia de información y tecnología, así como en las investigaciones científicas que no son abordadas por los organismos operativos de SINAPROC

(iii) Sector Privado.

La empresa ETESA ha continuado monitoreando y suministrando información hidrometeorológica en el país que se desarrollaba con el IRHE cuando operaba como empresa estatal de electrificación. Esta información es clave para establecer pronósticos, prevenir y prepararse para las emergencias.

Análisis de situación del sistema de protección civil en Panamá

El cuerpo administrativo del Sistema Nacional de Protección Civil cuenta con 174 funcionarios y un presupuesto propio de aproximadamente B/.1.3 millones anuales el cual es administrado por el Ministerio de Gobierno y Justicia. Este presupuesto se ha mantenido constante desde 1998, con la variante que B/.250,000 que en 1998 y 1999 se consignaron para la compra de equipos y acciones de prevención, preparación y protección ciudadana, en el año 2000 se incluyeron como parte del presupuesto de funcionamiento. Del total presupuestado en el año 2000, el 86% fue destinado a servicios personales, cerca del 5% a gastos no personales, un 5% a gastos logísticos de la institución y aproximadamente 4% a la reposición de equipos. La entidad no dispone de presupuesto para inversiones ni reservas financieras para emergencias. La situación para el año 2001 no presenta variante alguna.

En términos de infraestructura, a SINAPROC se le ha asignado un edificio en el área revertida de Howard el cual cuenta con suficiente espacio físico y equipamiento (mobiliario) lo que le permite trabajar con holgura. En este edificio se alberga la Academia de Protección Civil, la cual cuenta con salas de capacitación, parte del equipamiento necesario, dormitorios y facilidades de cafetería y biblioteca.

En lo que respecta al equipo para la atención de emergencias, SINAPROC cuenta con una flota de automóviles, lanchas, motocicletas y jet-sky, sin embargo su distribución no es homogénea en todo el país ni hay una asignación de acuerdo al nivel de riesgo que se presente. Más bien obedece al tamaño de la población de la región o a disposiciones internas de la entidad. La mayor provisión de equipamiento ha fortalecido el área de operaciones de búsqueda y rescate, actividades éstas que regularmente se realizan en coordinación con la Cruz Roja Panameña, la Autoridad Marítima Nacional, el Cuerpo de Bomberos y la Policía Nacional.

Independientemente de las restricciones presupuestarias confrontadas durante la casi total existencia de la institución, se ha logrado consolidar, sobre todo en los últimos diez años, una mayor presencia y participación en la seguridad ciudadana. También hay avances importantes relacionados con el fortalecimiento técnico y operativo de la entidad, la incorporación de algunos programas de prevención, la pronta respuesta a emergencias y la incorporación de tecnologías modernas para procesar y proveer información. Algunas de las iniciativas exitosas que han fortalecido la capacidad técnica de la institución y que fueron apoyadas por organismos de asistencia regional y bilateral son las siguientes:

- √ **Proyecto DesInventar.** Consiste en un programa desarrollado por la Red Latinoamericana de Estudios Sociales y Prevención de Desastres (La Red) para el registro ordenado y homogéneo de información sobre desastres. La herramienta permite el acopio, procesamiento, análisis y presentación de resultados homogéneos de eventos amenazantes y desastres. Panamá fue el primer país Latinoamericano en adoptar esta metodología y organizó su base de datos desde

1995 a la fecha lo que ha permitido a la institución, así como aun número plural de usuarios, disponer de información ágil, confiable y comparable con un número importante de América Latina y Europa para hacer los análisis correspondientes. La limitante que confronta DesInventar es que no es una base de datos georeferenciada lo que dificulta el levantamiento de mapas de riesgo digitalizados. Una de las demandas más importantes de SINAPROC es establecer o ser usuario de alguno de los Sistema de Información Geográfica que administran instituciones como la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), el Instituto Tommy Guardia, la Contraloría General, etc

- √ **Programa SUMA.** Es una de las herramientas más importantes e indispensable para el manejo de gerencial de suministros de socorro en casos de emergencias o desastres. SINAPROC ha provisto la metodología para el mantenimiento y manejo de stocks que permite la identificación rápida y oportuna de disponibilidades y carencias para atender una emergencia; igualmente permite mantener inventarios actualizados. El programa es coordinado por SINAPROC con la Cancillería de la República y el Ministerio de Salud y más recientemente con el Despacho de la Primera Dama. Actualmente hay tres centros de reservas incorporados al Programa SUMA interconectados con SINAPROC.
- √ **Incorporación de Estaciones Metereológicas Electrónicas.** Establecido inicialmente con el IRHE (Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación), se ha mantenido el programa con la empresa privada (Electra Noreste). Los informes metereológicos son enviados diariamente a SINAPROC y los mismos son de gran utilidad en la preparación de pronósticos tempranos, monitoreo de fenómenos naturales y programas de prevención de riesgos.

SINAPROC ha reforzado la participación institucional y comunitaria mediante programas de capacitación en prevención, mitigación, preparación y atención de desastres, lográndose capacitar cerca de 15,000 personas anualmente. Se ha hecho un importante esfuerzo en la organización de Grupos de Atención (Comités de Emergencia), habiéndose organizado 55 Direcciones Comunales en todo el país. La capacitación ha incluido asistencia técnica para la elaboración de planes locales de emergencia, análisis de amenazas de riesgos, vulnerabilidad, etc.

En lo referente a emergencias, la institución tiene una activa participación en los casos de incendios forestales y residenciales, accidentes aéreos y marítimos y la afectación por desastres naturales. La coordinación interinstitucional existente es muy eficiente en casos de emergencias, sin embargo hay que tomar en cuenta, que exceptuando el terremoto del año 1991 en Bocas del Toro y las inundaciones ocurridas en 1998 en Darién por efectos del Huracán Mitch, y en Bocas del Toro en 1999 y 2000, el resto de los eventos han sido frecuentes pero de poca magnitud lo que ha facilitado la coordinación para la acción. La labor de SINAPROC también se ha hecho sentir a nivel internacional participando en las labores de socorro y emergencias en los países de la región, la más reciente realizada en enero del 2001 en El Salvador donde ocurrió un terremoto de 7.8° en la escala de Richter.

En el tema de prevención la institución ha desarrollado una labor más modesta, pero altamente positiva y la misma ha contado con el respaldo de asistencia financiera externa. Desde 1996 se desarrolla el Proyecto de Protección Civil Escolar con el apoyo financiero de la Agencia Sueca para el Desarrollo (ASDI) previéndose que se incorporen 530 escuelas del país, incluyendo las áreas indígenas, que representan cerca de 650,000 estudiantes. Otras iniciativas importantes han

sido los Proyectos de Fortalecimiento de Estructuras Locales para Mitigación de Desastres en Chepo (1997-1999), Fortalecimiento de los Centros de Discapacitados (1998), Fortalecimiento de la Organización Comunitaria en la Provincia del Darién para reducir los efectos causados por el Huracán Mitch (1999). SINAPROC también participa en una serie de campañas preventivas para educar y controlar a los conductores en fechas festivas cuando hay una gran movilización por carreteras y en los programas de seguridad en las playas y centros de verano.

Actualmente, SINAPROC está en la fase de negociación y/o preparación de otros proyectos que servirán de apoyo al Programa de Prevención de Riesgo y Mitigación de Desastres, como son:

- √ Conclusión de la Asistencia Preparatoria con el PNUD (2000-2001) por un monto de B/.30,000, que ha permitido tener una amplia consulta en el Darién sobre la situación de esta región en el tema de riesgos y desastres, reforzar la capacitación de personal local y voluntarios y elaborar un Programa de prevención de riesgos y mitigación de desastres;
- √ Desarrollar una campaña de prevención de riesgos con el financiamiento del gobierno de Taiwán por B/.60,000 que concluirá en el 2001;
- √ Se negocia con ASDI la instalación de sistemas de alerta temprana en tres nuevas cuencas: Río Chico en Chiriquí, Río San Pablo en Veraguas y Río Zaratí en Coclé, a un costo de B/.100,000;

Estas actividades ayudarán a consolidar acciones en pro de una cultura de prevención que propone el Programa. Como se observa en el análisis, la institución aún mantiene un perfil modesto en la gestión de riesgos que deberá ser fortalecido si se considera que el tema es de prioridad en el país. Para ello, la asistencia que se pueda proveer desde distintos fuentes será necesaria para armar una propuesta global. La preparación de este Programa tiene como objetivo identificar las áreas prioritarias de acción, los resultados esperados y las actividades que deben ser realizadas para lograr dichos resultados, considerando que con este diseño se aporta una herramienta valiosa para la institución en términos de demandas inmediatas y los mecanismos para buscar financiamiento a las actividades que no puedan ser financiadas inmediatamente.