

INDICE

Informe Nacional Mitch + 5	PÁGINA
Comisión Nacional de CEPREDENAC	3
Comité Organizador del Informe Mitch +5	4
I. INTRODUCCION	5
II ANTECEDENTES	7
III. PROPOSITO DEL INFORME	8
IV. COMPONENTES TEMATICOS Y ASPECTOS	9
1. Estrategias y Planes Sectoriales	10
2. Fortalecimiento Institucional para la Gestión de las Emergencias	35
3. Fortalecimiento de las Capacidades Locales para la Gestión del Riesgo	52
4. Información, Investigación y Sistema de Alerta Temprana	79
V. PREVENCIÓN Y CONTROL DE INCENDIOS FORESTALES	94
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	105
VII. PROPUESTA NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO	107
Lecturas Consultadas	108
ANEXOS	109

República de Panamá
COMISION NACIONAL DE CEPREDENAC

El Decreto Ejecutivo 402 del 12 de noviembre de 2002, por la cual se crea la Comisión Nacional del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC)

Se convocó a los miembros de la Comisión Nacional de CEPREDENAC, como representantes del País, para la elaboración del Informe Nacional, que documente a la Región Centroamericana sobre el estado actual, las dificultades, y los avances desarrollados, en materia de reducción de las vulnerabilidades, en la República de Panamá, luego del paso del Huracán Mitch en 1998.

La Comisión Nacional de CEPREDENAC esta integrada de la siguiente manera:

Comisión Nacional de CEPREDENAC- PANAMA		
#	Instituciones Nacionales	Comisionados
1	Sistema Nacional de Protección Civil	Arturo Alvarado De Icaza, quien la Preside
2	Ministerio de Relaciones Exteriores	Janio Tuñon
3	Ministerio de Economía y Finanzas	Sergio Melais Edgar Ivankovich
4	Ministerio de Educación	Carmen de Moncada
5	Ministerio de Obras Públicas	Federico Bécquer
6	Ministerio de Salud	Guillermo Arana
7	Ministerio de Vivienda	Hernando Carrasquilla
8	Ministerio de Desarrollo Agropecuario	Rolando Gálvez
9	Autoridad Nacional del Ambiente	Bolívar Pérez
10	Caja del Seguro Social	Omar Sánchez
11	Facultad de Ingeniería Civil de la Universidad Tecnológica de Panamá	Obdulia de Guizado
12	Instituto de Geociencias de la Universidad de Panamá	Eduardo Camacho
13	Empresa de Transmisión Eléctrica S.A.	Edilberto Esquivel

Comité Organizador del Informe Nacional Mitch + 5:

Coordinador General del Informe Lic. Rafael Bonilla Sistema Nacional de Protección Civil			
#	COMPONENTES TEMATICOS	RESPONSABLE	INSTITUCIÓN
1	Estrategias y Planes Sectoriales	Lic. Sergio Melais Ing. Edgar Ivancovich	Ministerio de Economía y Finanzas
2	Fortalecimiento Institucional para la Gestión de las Emergencias	Lic. Rafael Bonilla Sra. Kira Puga	Sistema Nacional de Protección Civil
3	Fortalecimiento de las Capacidades Locales para la Gestión del Riesgo	Dr. Guillermo Arana Prof. Federico Armien Tec. Lorenzo Barraza	Ministerio de Salud Caja del Seguro Social
4	Información, Investigación y Sistema de Alerta Temprana	Ing. Obdulia de Guizado Prof. Carmen de Moncada Sr. Carlos Centella	Universidad Tecnológica Ministerio de Educación Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.

Para la realización del Informe se consultó con la Sociedad Civil, entre las que cabe destacar:

- Intercambio de Información Interinstitucional entre los miembros de la Comisión Nacional de CEPREDENAC-PANAMÁ.
- Asociación de Municipios de Panamá
- Policía Nacional.
- Servicio Aéreo Nacional
- Servicio Marítimo Nacional.
- Universidad de las Américas
- Agencia Cooperación Internacional de Japón (JICA).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe.

Se convocaron a más miembros de la Sociedad Civil, entre los que podemos mencionar, sin embargo no tuvimos ningún aporte por parte de ellos; ya que no participaron del Foro Nacional, que fue convocado para **validar el presente Informe Nacional**.

República de Panamá

Informe Nacional MITCH + 5

I. INTRODUCCION

Los presidentes de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, el Primer Vicepresidente de Panamá con el Vicepresidente de la República Dominicana y del Viceprimer Ministro de Belice en calidad de observadores, se reunieron en Guatemala los días 18 y 19 de Octubre 1999, donde reconocieron las consecuencias devastadoras ocasionadas por diferentes fenómenos naturales que han afectado a la región, y han hecho más evidente su vulnerabilidad y puesto en riesgo la riqueza de Centroamérica.

Se reconoce que la ejecución de la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES), es un elemento fundamental para reducir la vulnerabilidad en la región y lograr la transformación de nuestras sociedades. El desarrollo de esta estrategia implica pasar de la reconstrucción al desarrollo sostenible, basada en el mejoramiento de la calidad de nuestros recursos humanos, la efectividad de nuestras instituciones, la idoneidad de nuestra infraestructura y el progreso científico y tecnológico.

Deciden adoptar el Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica, que forma parte del proceso de transformación y desarrollo sostenible de la región e incluye los lineamientos básicos sobre medidas de prevención y mitigación de daños, así como acciones de preparación y gestión de las emergencias.

Cada año millones de personas se ven afectados en algún grado por la recurrencia de eventos generadores de Emergencias o Desastres donde, el factor principal es el poco o nulo manejo de los riesgos que los afectan, ya sea por desconocimiento de los mismos o por la falta de interés al no representar una prioridad inmediata en las Agendas de nuestros Estados, y donde la consecuencia principal es la muerte de seres humanos, la pérdida de billones de dólares y el retroceso en el desarrollo humano establecido y alcanzado de forma insostenida.

Muchas han sido las declaraciones y acciones tomadas a fin de solucionar los problemas ocasionados por los eventos generadores de emergencias y desastres en la región, más el enfoque que nuestros países han mantenido para enfrentar las consecuencias de los desastres están dirigidos, mayormente, a incrementar los recursos para la respuesta y en menor proporción, a gestionar las vulnerabilidades percibidas en las poblaciones, que aunadas a las amenazas latentes para la región, incrementan el riesgo a sufrir serios daños con la manifestación principal de pérdida de vidas valiosas y estancamiento de los procesos de desarrollo sostenible para las comunidades.

Daños ocasionados por eventos tales como el terremoto del Salvador del año 2001, los Huracanes Mitch en 1998 con un saldo en vidas de más de 18,000 personas, con daños estimados en aproximadamente US \$ 6,018 millones de dólares para Centroamérica y luto y dolor en cientos de familias afectadas en toda la región, el Huracán George en 1998 y la tragedia de Vargas en Venezuela en 1999, además de otros eventos con características destructivas menores pero con efectos sobre el desarrollo de la población de forma similar.

Estos antecedentes son suficiente razón para que organizaciones internacionales como PNUD, OPS, OFDA entre otras, y a nivel regional, el **CEPREDENAC**, incrementaran su labor en vías de encontrar la formula que promoviera programas para evitar que fenómenos que afectan recurrentemente y con un alto índice de daños a las poblaciones más vulnerables, sean manejados bajo conceptos específicos de prevención y gestión y manejo de los riesgos como fuente principal de la génesis de los desastres.

El concepto que hasta ahora se ha manejado sobre **GESTIÓN DE RIESGO** ha sido muy discutido y hasta cierto punto se ha tergiversado el significado real del mismo; manteniendo como verdad absoluta herrada, que la gestión del Riesgo no es más que el fortalecimiento de las capacidades institucionales para responder a eventos con posterioridad a su ocurrencia y no desarrollando su objetivo primordial, que es la prevención y mitigación de los daños mediante la reducción de las vulnerabilidades identificadas y la preparación comunitaria para actuar antes, durante y después de la ocurrencia de los eventos adversos.

Visualizar el manejo de los eventos como un proceso y no dirigir totalmente los esfuerzos hacia la atención y respuesta como resultado de los desastres nos permite tener una herramienta que propicia el desarrollo sostenible en nuestra región y la reducción de pérdida de vidas como factor preponderante en nuestras acciones como promotores de seguridad y salud para las poblaciones donde vivimos

MARCO ESTRATEGICO

El Marco Estratégico requiere que los planes y programas globales y sectoriales de desarrollo introduzcan los elementos de prevención y mitigación que sean necesarios para reducir la vulnerabilidad de todos los sectores que conforman la sociedad.

El Marco Estratégico supone la elaboración de planes específicos a desarrollarse a los niveles nacionales y regionales, en tres grandes áreas temáticas de acción:

1. La reducción de vulnerabilidad y el impacto de desastres.
2. El manejo integrado y la conservación de los recursos de agua.
3. La prevención y el control de los incendios forestales.

La temática de la reducción de la vulnerabilidad y el manejo del riesgo habrá de introducirse en los planes de desarrollo de mediano y largo plazo, el Plan deberá incluir acciones en torno a cinco áreas temáticas principales:

- El fortalecimiento de las instituciones que atienden los temas de vulnerabilidad y el manejo de contingencias.
- La aplicación y Modernización de las actividades destinadas a la obtención, análisis e investigación de la información técnica y científico de los fenómenos naturales.
- El establecimiento de sistemas modernos de monitoreo de fenómenos naturales y antropogénicos para una alerta temprana.
- Elaboración de una política nacional en materia de reducción del riesgo.
- Fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión del riesgo.

II. ANTECEDENTES

La República de Panamá es un país con una incidencia e impactos de desastres menores en comparación con el resto de Centroamérica como lo demuestran las estadísticas regionales, sin embargo el país no está exento de riesgos y desastres.

Las poblaciones vulnerables, en su gran mayoría, se expanden hacia áreas de amenazas, reconocidas por estudios técnicos de especialistas. El concepto de vulnerabilidad ante desastres socio-naturales, en nuestro país toma amplio interés.

Panamá, con una población de aproximadamente 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; 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.

El País presenta fallas geológicas activas importantes: Falla de Tonosi, Zona de Fractura de Panamá, Falla de Gatún y el Cinturón deformado del Norte de Panamá, entre otras. De producirse un sismo fuerte, en particular los centros urbanos, se verían seriamente afectados, con las secuelas de falta de servicios y control de enfermedades.

Eventos como el terremoto que impactó a las Provincias de Bocas del Toro y Chiriquí en 1991, el paso del huracán Mitch en fase de Tormenta Tropical cerca de las costas Panameñas en la Provincia de Darién en 1998, los movimientos sísmicos de Chiriquí de 2001 y en Colón en el 2003; las trombas marinas avistadas en el área de la Bahía de Panamá en el 2002 y en agosto de 2003, son eventos que evidencian que es necesario la preparación y participación comunitaria para enfrentar la inclemencia con que los desastres han afectado a los países de la Región.

Considerando que las organizaciones encargadas de la prevención, mitigación, atención de emergencias y desastres han realizados esfuerzos a fin de minimizar los riesgos que enfrentan las comunidades al ser afectadas por eventos capaces de causar daños en nuestro país, nos enfrentamos a nuevas vulnerabilidades incrementadas en parte por la falta de una mejor organización y coordinación y la falta de conciencia social en materia de gestión de riesgo.

Se han realizado una serie de cursos con el propósito de preparar a las comunidades y grupos especializados con el objetivo de fortalecer la respuesta ante eventos como aspecto principal de la gestión, sin embargo no se ha dado el mismo énfasis en la evaluación y gestión de los riesgos.

En adelante se hará mención de una serie de programas, proyectos e iniciativas que la República de Panamá ha encaminado, con miras a salvaguardar la vida y bienes del conglomerado social, especialmente de aquellos que viven en zonas vulnerables, tratando de reducir al mínimo los riesgos a los que están expuestas dichas comunidades.

III. PROPOSITO DEL INFORME

Al cumplirse en octubre de 2003, cinco años del paso del Huracán Mitch por la Región se hace necesario revisar la situación actual de este evento en nuestro país; es por ello que el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) y EL Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con la colaboración de organismos internacionales, gubernamentales, no gubernamentales, han decidido realizar un Foro Regional sobre lecciones aprendidas, iniciativas, preparación y capacidad de respuesta, cinco años después del evento.

Nuestro país no fue declarado como zona de emergencia a causa del Huracán Mitch, sin embargo fue impactado por este evento hidrometeoro lógico, especialmente en la Provincia de Darién. El Estado destinó recursos para mitigar y atender las pérdidas del sector agropecuario, educación y de infraestructuras.

Durante la emergencia del Mitch, en 1999, el Banco Interamericano de Desarrollo colaboró con la República de Panamá a través del Sistema Nacional de Protección Civil, con el Proyecto *“Fortalecimiento de la Organización Comunitaria en la Provincia del Darién para reducir los efectos causados por el Huracán Mitch”*.

En términos de prevención la actividad en la Región es incipiente, Panamá, no escapa a esta realidad. La experiencia del Huracán Mitch dejó en evidencia la fragilidad de los sistemas existentes respecto a este tema. Independientemente de los esfuerzos en materia de información, campañas de educación, cambios y ajustes en las legislaciones existentes en desastres, los programas de desarrollo no habían integrado a las entidades de planificación, el sector privado y la sociedad civil para prevenir y mitigar el impacto de los desastres. Esto produjo como resultado la persistencia de

desigualdades socio-económica y con ello mantener poblaciones en alto grado de vulnerabilidad, afectar desordenadamente los recursos naturales y crear situaciones de riesgo donde éstas no deberían existir.

Por esta razón, nuestro país se ha visto en la necesidad de elaborar e implementar una serie de proyectos de desarrollo en prevención y mitigación de desastres, beneficiando a las regiones más vulnerables del territorio nacional, involucrando la población como sujetos activos de su seguridad.

El Gobierno Nacional de la Presidenta Mireya Moscoso ha impulsado sus esfuerzos e iniciativas en el tema de la prevención y mitigación de desastres, promoviendo a través del Sistema Nacional de Protección Civil el tema de “*gestión de riesgos*”, como eje transversal en los procesos de desarrollo, apoyados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD), con el “Proyecto Gestión Local de Riesgo en Darién”.

Los esfuerzos deben ir encausados a reducir vulnerabilidades, actuando sobre las causas que generan desastres y no enfocándolo solamente a la atención de las emergencias y de esta forma, minimizaremos el número de víctimas y personas que son afectadas o impactados por estos eventos adversos.

Finalmente es de vital importancia dar inicio a través del Ministerio de Economía y Finanzas incorporar o promover una Política Pública que considere la gestión del riesgo en todos los procesos de desarrollo del País, con el fin de planificar en función del riesgo y no con el riesgo, tratando de reducir el impacto que dejan los eventos adversos en la República de Panamá, además de tomar en cuenta la variable riesgo en los programas de inversión.

IV. COMPONENTES TEMATICOS Y ASPECTOS

1. Estrategias y Planes Sectoriales
2. Fortalecimiento Institucional para la Gestión de las Emergencias
3. Fortalecimiento de las Capacidades Locales para la Gestión del Riesgo
4. Información, Investigación y Sistema de Alerta Temprana