



**Hoja de ruta para la inclusión, protección y atención de las personas con discapacidad en gestión integral de riesgos, emergencias y desastres en Panamá.**

**Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS)**

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

**2016**

# CONTENIDO

<b><u>Antecedentes</u></b> .....	<b>3</b>
<b><u>Introducción a la hoja de ruta</u></b> .....	<b>8</b>
<b><u>Enfoques que orientan la inclusión, protección y atención de las personas con discapacidad en las emergencias y desastres</u></b> .....	<b>9</b>
<b><u>Hoja de ruta para la inclusión, protección y atención de las personas con discapacidad en las emergencias y desastres en Panamá</u></b> .....	<b>11</b>
<b><u>Objetivos de la hoja de ruta</u></b> .....	<b>11</b>
<b><u>Desarrollo de la hoja de ruta</u></b> .....	<b>11</b>
<b><u>Proceso 1: Establecimiento de un convenio de colaboración entre el Ministerio de Gobierno y Justicia y Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS)</u></b> .....	<b>11</b>
<b><u>Proceso 2: Acciones políticas y del nivel de toma de decisiones</u></b> .....	<b>12</b>
<b><u>Proceso 3: Definición y diseño de instrumentos técnicos</u></b> .....	<b>12</b>
<b><u>Proceso 4: Constitución de mesas de trabajo</u></b> .....	<b>14</b>
<b><u>Proceso 5: Difusión y capacitación</u></b> .....	<b>15</b>
<b><u>Proceso 6: Monitoreo y evaluación</u></b> .....	<b>15</b>
<b><u>Actores identificados</u></b> .....	<b>16</b>
<b><u>Cronograma de ejecución</u></b> .....	<b>17</b>

## Antecedentes

En América Latina alrededor de 85 millones de personas tienen alguna discapacidad y en los países centroamericanos hay al menos 3 millones de personas con discapacidad<sup>1</sup>.

En Panamá, de acuerdo con la Primera Encuesta Nacional de Discapacidad, PENDIS 2006, existen aproximadamente 370,053 personas con discapacidad. Actualmente, se ha empezado el desarrollo de la primera fase de la Segunda Encuesta de Discapacidad (ENDIS 2). Se espera que para finales del 2017, ya se puedan ir dando cifras preliminares de la población con discapacidad en nuestro país.

La discapacidad a nivel mundial va en aumento, ya que esta condición puede ser adquirida en cualquier momento de la vida, y situaciones como los desastres, los accidentes de tránsito, algunas de las enfermedades a las que está expuesta nuestra población, y hasta la violencia, son eventos que pueden desencadenar alguna condición de discapacidad.

Todas las personas se enfrentan a la interrupción de las redes físicas, sociales, económicas, ambientales y los sistemas de apoyo en una situación de desastre; pero puede decirse que las personas con discapacidad son afectadas desproporcionadamente por los desastres, las emergencias y situaciones de conflicto, debido a que los esfuerzos de respuesta (evacuación, albergues, campamentos, distribución de alimentos) y de recuperación de los desastres, generalmente no incluyen acciones para la cobertura de las necesidades particulares de esta población.

También hay posibilidades de discriminación por motivos de discapacidad cuando los recursos son escasos. Por otra parte, las personas con discapacidad siguen estando excluidas en los esfuerzos de recuperación y reconstrucción lo que acentúa sus necesidades, perdiéndose así una oportunidad para asegurar un futuro más resiliente e incluyente ante los desastres.<sup>2</sup>

La experiencia común revela que las personas con discapacidad tienen más probabilidades de quedarse atrás o ser abandonadas durante una evacuación en desastres o conflictos, debido a la falta de preparación y planificación, así como de instalaciones, servicios y transportes adecuados y accesibles para ellas. La mayoría de los albergues y campamentos de emergencia no son accesibles.

Ante estos escenarios, las personas con discapacidad quedan prácticamente revictimizadas, situación que acrecienta su vulnerabilidad, contexto que ha generado un cambio de perspectiva de la concepción social, el cual ha llevado a la elaboración y ampliación de marcos legislativos más justos y equitativos, enfocados a la participación en la sociedad.

La Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (OEA 1999), firmada y ratificada por la República de Panamá, en el Artículo III, Numeral 2 b) concreta: *“Trabajar prioritariamente en la prevención de todas las formas de discapacidad prevenibles”*; y el Artículo IV, Numeral 1 señala: *“Cooperar entre sí para contribuir a prevenir y eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad”*.

---

<sup>1</sup> La discapacidad en América Latina. Armando Vásquez.

<sup>2</sup> Discapacidad, desastres naturales y situaciones de emergencia. Naciones Unidas Enable.

Adicionalmente, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo (*adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006*), igualmente firmados y ratificados por la República de Panamá, han marcado un cambio de paradigma en las actitudes y enfoques, promoviendo el reconocimiento de las personas con discapacidad no como *objetos* de caridad, de tratamiento médico y protección social, sino como como *sujetos* con derechos y capacidad de reclamar esos derechos y tomar decisiones libres e informadas. Al mismo tiempo, reconoce y puntualiza responsabilidades de los diferentes actores para la garantía y cumplimiento de estos derechos. Según lo establece el Artículo 4, "*Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad*".

En lo que concierne al campo de las situaciones de riesgo y emergencias humanitarias, la Convención de la ONU presta especial atención a la obligación de los Estados Partes a tomar "*todas las medidas necesarias para garantizar la protección y seguridad de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y la ocurrencia de desastres naturales*". Citamos textualmente el Artículo 11, el cual enfatiza lo siguiente: "*Los Estados Partes adoptarán, en virtud de las responsabilidades que les corresponde con arreglo al derecho internacional, y en concreto el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales*".

En años más recientes, ha habido una movilización de la comunidad humanitaria hacia un abordaje más integral e inclusivo de las poblaciones más vulnerables, lo cual ha generado tendencias y producido instrumentos tales como los principios humanitarios de protección, el código de conducta para la asistencia humanitaria o las normas mínimas y esenciales, esfera que provee parámetros éticos y técnicos para una respuesta humanitaria inclusiva y digna.

La Secretaría Nacional de Discapacidad como ente rector del tema ha desarrollado un trabajo muy responsable en cuanto a la gestión de riesgos y la discapacidad y se han logrado dar pasos muy importantes en este tema a nivel nacional. Veamos:

1. La Secretaría es miembro de la Plataforma Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres y del Centro de Operaciones de Emergencias (COE) del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) y cuenta con cuatro enlaces activos en el tema.
2. Se creó un Plan de Seguridad para las personas con discapacidad en situaciones de emergencias, para hacerlo transversal en todos los planes de seguridad existentes.
3. SENADIS ha asesorado al Instituto Panameño de Rehabilitación Especial (IPHE) en la confección del Manual de Buenas Prácticas para Gestionar el Riesgo en Caso de Emergencias en sus instalaciones y en prácticas de desalojo.
4. Se trabajó en el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres 2015-2020 y en el Marco de Recuperación que permite desarrollar acciones de preparación que faciliten y agilicen una recuperación inclusiva.
5. Se participó en la en la 8va. Sesión de la Conferencia de Estados Partes de la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad de la ONU, con los temas de interés:

- Pobreza, desigualdad y riesgos de desastres. NY, Estados Unidos, donde se pudo presentar al mundo el trabajo que se desarrolla como Estado.
6. El Plan Estratégico Nacional (PEN) 2014-2019 tiene incluido el tema de la gestión del riesgo de desastres como parte de las líneas de trabajo que se debe cumplir a nivel nacional.
  7. La institución cuenta con una Comisión de Emergencias conformada por un equipo multidisciplinario para dar respuestas a la población con discapacidad.
  8. Existen veinte (20) brigadistas de la SENADIS para apoyar durante las emergencias y desastres, los cuales han recibido entrenamiento en primeros auxilios y uso de extintores.
  9. Se han atendido emergencias en Colón, Chorrera, Arraiján, Darién, Bocas del Toro, Chiriquí, Chepo, Los Santos, Aguadulce, Boca La Caja, Juan Díaz, San Miguelito, entre otros lugares, otorgando enseres como: colchones, pañales para niños, niñas y adultos mayores, ayudas técnicas y botellas de agua.
  10. Se desarrollan jornadas mensuales de sensibilización y se divulga de manera masiva el tema a través de nuestras redes sociales y en medios de comunicación: radio, televisión y prensa escrita.
  11. Trabajan con la SENADIS en el Plan de Seguridad para las Personas con Discapacidad: Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá (BCBRP), Policía Nacional (PN), Cruz Roja Panameña, Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT), Servicio Nacional Aeronaval (SENAN). Nuestro interés está enfocado en la labor de atender emergencias con una población diversa y trabajo en las comunidades.
  12. Se desarrolló la I Jornada de Sensibilización sobre la Reducción del Riesgo de Desastres y las Personas con Discapacidad, en el marco de la conmemoración del *“Día Internacional para la Reducción de Desastres del 2015”* de la ONU.
  13. Bajo el asesoramiento de UNICEF y CEPREDENAC se participó en tres Talleres para trabajar en una hoja de ruta para la inclusión, protección y atención de las personas con discapacidad en situaciones de emergencias en Panamá.
  14. Se impulsó la incorporación de la Federación Nacional de Personas con Discapacidad (FENAPEDI) a la Plataforma Nacional de Gestión Integral de Riego de Desastres de Panamá.
  15. Como parte de la Fuerza de Tarea Conjunta se participó en el simulacro de Evacuación y Respuesta ante Terremotos, realizado en el Parque Urraca, Bella Vista.
  16. El tema de Gestión de Riesgo y discapacidad fue parte de la II Conferencia Internacional de Derechos Humanos, Políticas Públicas y Discapacidad y del I Congreso de Tecnologías de Apoyo: *Equiparando más allá de los límites*.
  17. Se suscribió un Convenio de Cooperación Interinstitucional y Asistencia Recíproca entre el Ministerio de Gobierno y la Secretaría Nacional de Discapacidad, para garantizar la ejecución del Plan de Seguridad para las personas con discapacidad en situaciones de emergencias, encaminado a la reducción de riesgos y atención oportuna de emergencias y/o desastres de este grupo poblacional.
  18. La Secretaría Nacional de Discapacidad realiza prácticas de desalojos y exhortamos a otras instituciones a que los hagan regularmente.
  19. Se envía información periódica vía internet a todas las instituciones que forman parte del Consejo Nacional Consultivo de Discapacidad (CONADIS) y a las distintas organizaciones de, por y para las personas con discapacidad sobre recomendaciones y maneras correctas de atención a las personas con discapacidad en situaciones de emergencias.
  20. Se mantiene una activa participación en programas de radio y televisión sobre el tema de gestión de riesgos y discapacidad para hacer docencia sobre el tema.

**Marco jurídico sobre discapacidad y situaciones de riesgos y emergencias humanitarias en Panamá se refiere:**

- Ley No. 15 de 31 de mayo de 2016, que reforma la Ley No. 42 de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad.
- Ley No. 25 de 10 de julio de 2007, por la cual se aprueba la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Ley No. 3 de 10 de enero de 2001, por la cual se aprueba en todas sus partes la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
- Ley No. 7 de 11 de febrero de 2006, que reorganiza el Sistema Nacional de Protección Civil.
- Decreto Ejecutivo No. 1101 de 30 de diciembre de 2010, por la cual se aprueba la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (PNGIRD).

**Marco constitucional y normativa que promueve y/o garantiza la remoción de barreras de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida ciudadana:**

- Constitución Política de la República de Panamá (ajustada a actos reformativos, tomando como referencia el Texto Único, publicado en Gaceta Oficial No. 25176).
- Ley No. 23 de 28 de junio de 2007, que crea la Secretaría Nacional de Discapacidad, como ente rector para dirigir u ejecutar la política de inclusión social de las personas con discapacidad y sus familias.
- Ley No. 15 de 31 de mayo de 2016, que reforma la Ley No. 42 de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad.
- Ley No. 25 de 10 de julio de 2007, por la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Ley No. 3 de 10 de enero de 2001, por la cual se aprueba en todas sus partes la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
- Ley No. 1 de 28 de enero de 1992, que protege a las personas con pérdidas auditivas.
- Ley No. 34 de 6 de julio de 1995, por la cual se derogan, modifican, subrogan artículos de la Ley No. 47 de 1946, Orgánica de Educación.
- Decreto Nº 1 de 4 de febrero de 2000, “Por la cual se establece la normativa para la educación inclusiva de la población con necesidades educativas especiales (NEE)”.
- Resuelto Nº 924 de 24 de junio de 2006, “Por el cual se adopta en todos los centros educativos del país, el Programa Educativo Individual (PEI), para favorecer la accesibilidad y adecuaciones curriculares de los estudiantes con necesidades educativas especiales a los contenidos de los aprendizaje”.
- Ley No. 134 de 31 de diciembre de 2013, que establece la equiparación económica para las personas con discapacidad.
- Decreto No. 56 de 23 de julio de 2008, que reglamenta el numeral 24 del artículo 13 de la Ley No. 23 de 28 de junio de 2007, en cuanto a la creación en todas las instancias de gobierno, instituciones autónomas y semi-autónomas, las Oficinas de Equiparación de Oportunidades.

### **Instrumentos del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos ratificados por el Estado:**

- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Protocolo de la Convención Americana de Derechos Humanos.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

### **Instrumentos del Sistema Universal de protección de los derechos humanos ratificados por el Estado:**

- Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo.
- Convenio 159 de la Organización Internacional del Trabajo ,OIT sobre la readaptación profesional.
- Pacto de Derechos Civiles y Políticos.
- Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Convención de los Derechos del Niño/a.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).
- Protocolo de la Convención sobre todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

### **Otras iniciativas**

**La Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS) crea el *Plan de Seguridad para las Personas con Discapacidad en Situaciones de Emergencias***, con el objetivo de que sea un protocolo para que todos los habitantes de nuestro país adquieran una cultura de prevención, se utilicen los diversos tipos de alarmas y se conozcan las maneras correctas de atender a las personas con discapacidad en situaciones de emergencias.

Ese documento está siendo divulgado a través de diversas jornadas de sensibilización desarrolladas por la SENADIS a nivel nacional con Gobernadores, Alcaldes y Representantes; adicionalmente en instituciones gubernamentales, empresas privadas, universidades públicas y privadas, medios de comunicación: prensa escrita, televisión y radio; en redes sociales de la SENADIS y principalmente en jornadas con las organizaciones de, por y para las personas con discapacidad y sus familias a nivel nacional.

***Manual de buenas prácticas para la gestión del riesgo en personas con discapacidad***, este manual es una iniciativa del Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), y está dirigido a los diversos actores de la comunidad educativa, para llenar la necesidad de brindar lineamientos para la reducción del riesgo de desastre, principalmente para la población educativa con discapacidad.

## Introducción a la hoja de ruta

Panamá está asumiendo cada día más una cultura de las acciones a desarrollar ante emergencias y desastres, para que las personas con discapacidad conozcan qué hacer antes, durante y después de una emergencia.

En el contexto del Proyecto *Participación y Protección de las Personas con Discapacidad en Emergencias y Desastres en América Central (2014-2016)*, impulsado por el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en coordinación con el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central (CEPRENAC), y el apoyo financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), se elaboraron las *Normas para la inclusión, protección y atención de las personas con discapacidad en las emergencias y desastres*, como un instrumento de referencia para la identificación e implementación de las adecuadas atenciones y acciones respectivas, dirigidas a la intervención y manejo de las personas con discapacidad, en situaciones de crisis generadas por conflictos, emergencias y desastres.

Esta hoja de ruta establece un modelo básico de marco estratégico para abrir espacios de coordinación, concertación y posicionamiento en la agenda de las instituciones y las organizaciones, de las previsiones relacionadas con la discapacidad en los preparativos, la respuesta y la recuperación de los desastres, así como las responsabilidades, los actores, los instrumentos técnicos y los mecanismos de coordinación para la aplicación de estas normas.

Es importante comprender que no se pretende crear nuevas intervenciones, sino más bien establecer un marco de actuación más amplio que incluya los temas de discapacidad en las acciones que ya desarrollan las instituciones y organizaciones en la atención de la población en las emergencias y desastres.

En ese sentido, la Política Nacional de Discapacidad de la República de Panamá constituye el mecanismo idóneo para la implementación de la hoja de ruta, ya que identifica un rumbo compartido para atender las demandas, esperanzas y desafíos de la población con discapacidad, teniendo como marco un país que marcha hacia un desarrollo inclusivo y solidario, sin ningún tipo de distinción.

Así mismo, la Política Nacional de Gestión Integral de Riesgos de Desastres de la República de Panamá consolida el esfuerzo integrador como son las personas con discapacidad en el proceso de desarrollo del país, siendo estos así como las personas que viven en condiciones de vulnerabilidad a desastres, los sujetos y objeto de la reducción de riesgos de desastres.

Para la implementación de la hoja de ruta se requiere el liderazgo de la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS), en su calidad de organismo rector para dirigir y ejecutar la Política de Inclusión Social de las personas con discapacidad, y del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), como rector de la gestión del riesgo de desastres en Panamá, acompañados además por personas con discapacidad, ya sea a título individual o mediante las organizaciones que los representan, entre otros actores de la institucionalidad pública, organizaciones de, por y para las personas con discapacidad y sociedad civil en general.



Este proceso además, requiere de una amplia consulta participativa, que ayude no sólo a validar las propuestas, sino también a darles una vasta difusión entre los actores directamente involucrados, y que tienen mandatos y competencias relacionadas.

Este modelo de hoja de ruta, identifica claramente dos áreas de acción que requieren del interés primordial: el **área de decisiones políticas** que debe incidir para abrir espacios estratégicos a la temática y el **área de desarrollo de instrumentos técnicos**, mediante el cual se elaboren o actualicen las herramientas necesarias para la implementación de las normas.

Adicionalmente, para maximizar el impacto de esta estrategia es conveniente involucrar a los comunicadores sociales y gestores de retos sociales para que la ciudadanía genere conciencia y emprenda acciones de prevención por atención integral continua.

### **Enfoques que orientan la inclusión, protección y atención de las personas con discapacidad en situaciones de emergencias y desastres.**

La Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (OEA 1999) en el Artículo III, Numeral 2 b) concreta *“Trabajar prioritariamente en la prevención de todas las formas de discapacidad prevenibles”*; y el Artículo IV, Numeral 1 señala *“Cooperar entre sí para contribuir a prevenir y eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad”*.

Igualmente, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, establece que *“Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”* (Artículo 1).

Las dificultades de acceso que enfrentan las personas con discapacidad en tiempos regulares se incrementan y se hacen más complejas en las situaciones de riesgo y por esa razón, de acuerdo con el Artículo 11 de la Convención se deben adoptar *“todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales (sic)”*, asegurando y promoviendo *“el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad”* (Artículo 4 de la Convención, en cuanto a Obligaciones Generales).

Panamá firma y ratifica ambas Convenciones, por lo tanto debemos cumplir con los compromisos adquiridos para salvaguardar la vida y protección de las personas con discapacidad en cuanto a situaciones de emergencias, se refiere.

Como ya ha sido mencionado, no se trata de nuevos procesos, sino de hacer transversal el *Plan de Seguridad para las Personas con Discapacidad en situaciones de Emergencias*, de tal manera, que se garantice que en las intervenciones que desarrollan las diferentes instituciones y organizaciones para las emergencias, desastres o conflictos, estén incluidas todas las personas que puedan resultar afectadas. Este enfoque, que se puede denominar **asistencia inclusiva**, está orientado a brindar a todas las personas un acceso proporcional y equitativo a la asistencia según sus necesidades particulares.

La *asistencia inclusiva* se basa en tres principios fundamentales:

1. **La participación:** se reconoce la importancia de asegurar la participación de las personas con discapacidad, sus familiares y las organizaciones que las representan, como sujetos activos en el diseño de las acciones y en la toma de decisiones, siguiendo el precepto de *“Nada sobre nosotros, sin nosotros”*.
2. **La no discriminación:** La provisión de la asistencia humanitaria debe ser imparcial y no basada en la nacionalidad, sexo, origen étnico, religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual o el punto de vista político. Debe basarse exclusivamente en la necesidad.
3. **La accesibilidad:** Son las condiciones del entorno físico, social, económico cultural y tecnológico, que permite el desenvolvimiento de las personas y promueve la eliminación de barreras existentes para posibilitar el acceso al entorno físico de los servicios e instalaciones, el transporte, la información y la comunicación en igualdad de condiciones a todas las personas.

En el enfoque de asistencia inclusiva, todas las acciones dirigidas a las personas afectadas deben garantizar el pleno respeto de los derechos humanos, procurando un entorno en el que se respete la dignidad humana, se eviten los patrones de abuso y se ofrezcan condiciones de calidad de vida.

Aunque se reconoce la necesidad de un abordaje mucho más amplio, que involucre los conceptos de largo plazo relacionados con la gestión integral del riesgo de desastres, las acciones que se identifican mediante esta hoja de ruta, están destinadas a ser desarrolladas en el contexto de las emergencias, los desastres y conflictos, para la cual se identifican cuatro momentos específicos:

1. **Prevención:** conjunto de acciones relacionadas a la planificación, diseño, y ensayo de modelos dirigidos a reducir o que permitan evitar los impactos de una emergencia. Por ejemplo: sensibilizar a la población mediante cápsulas televisivas, en la radio, capacitar a los estudiantes en los colegios, realizar simulacros, entre otros.
2. **Preparativos:** todas las acciones que se desarrollan en la respuesta y la recuperación deben haber sido identificadas y preparadas con anterioridad como parte de la planificación estratégica de las instituciones y organizaciones, lo cual incluye no sólo los procedimientos y recursos, sino también los mecanismos de coordinación entre actores para una intervención integral y articulada.
3. **Respuesta:** se refiere a las acciones que se desarrollan para atender las necesidades más urgentes de las personas afectadas por las crisis ocasionadas por las emergencias, desastres o conflictos cuyo objetivo primordial es salvar vidas, y proveer servicios y productos de apoyo para reducir los efectos sobre las personas afectadas.
4. **Recuperación:** las instituciones y organizaciones deben brindar a las personas afectadas un acompañamiento más allá de las acciones de respuesta a la emergencia, con el fin de apoyarles en su proceso de recuperación emocional, social y material de los efectos provocados por el desastre.

## **Hoja de ruta para la inclusión, protección y atención de las personas con discapacidad en la gestión integral de riesgos, emergencias y desastres en Panamá**

### **Objetivos de la hoja de ruta**

#### **Objetivo general**

Establecer lineamientos que permitan potenciar sistemas de repuestas inclusivas y adecuadas a las personas con discapacidad ante situaciones de riesgo, de emergencias y desastres en Panamá.

#### **Objetivos específicos**

1. Identificar las tareas, los actores responsables y los mecanismos de coordinación para la inclusión, protección y atención de las personas con discapacidad en gestión de riesgos, las emergencias y desastres.
2. Establecer los pasos y tareas necesarias, para brindar la cobertura de las necesidades de las personas con discapacidad con un enfoque inclusivo de derechos, en la prevención de los riesgos, planificación, la respuesta y la recuperación de las emergencias y desastres mediante las instituciones y organizaciones con mandatos y competencias relacionadas.
3. Realizar ajustes a los protocolos existentes, para la asistencia, protección y atención de las personas con discapacidad ante situaciones de emergencia en Panamá.
4. Identificar y promover el desarrollo de herramientas técnicas para asegurar la protección y atención apropiada de las personas con discapacidad en las emergencias y desastres.
5. Promover que las personas con discapacidad, sus familiares y las organizaciones que las representan apliquen las medidas de seguridad necesarias durante las emergencias y desastres.
6. Establecer y determinar los protocolos existentes, para responder a situaciones de emergencias y a la gestión integral de riesgo.
7. Adecuar los protocolos de emergencias y gestión de riesgo para que respondan a las necesidades temporales de las personas con discapacidad.
8. Elaborar y desarrollar actividades que permitan asegurar la asistencia, protección y atención básica de las personas con discapacidad ante situaciones de emergencia.
9. Divulgar y sensibilizar a la población, en relación a cómo se debe atender a una persona con discapacidad que está en situación de riesgo por situaciones de emergencia o desastres.

### **Desarrollo de la hoja de ruta**

#### **Proceso 1: Desarrollar lo establecido en el Convenio de Cooperación Interinstitucional y Asistencia Recíproca entre el Ministerio de Gobierno (MINGOB) y la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS)**

1. A fin de garantizar la ejecución del *Plan de Seguridad para las Personas con Discapacidad en situaciones de Emergencias*, encaminado a la reducción de riesgos y atención oportuna de emergencias y/o desastres de este grupo poblacional.
2. Desarrollar la Cooperación Interinstitucional, bajo las siguientes modalidades:
  - Organizar y promover jornadas de capacitación técnica, a nivel nacional, a fin de educar, capacitar y preparar a la población en general, en especial a las personas con discapacidad y sus familias, en la planificación de acciones de prevención e

incrementar su capacidad de respuesta efectiva en caso de emergencias y/o desastres.

- Promover la ejecución de planes y programas de desarrollo que consideren la gestión de riesgos y atención de las personas con discapacidad y sus familias como uno de sus componentes principales.
- Coordinar la participación interinstitucional y multisectorial para el desarrollo y ejecución del *Plan de Seguridad para las Personas con Discapacidad en Situaciones de Emergencias*.
- Asignar presupuestos requeridos en todas las instituciones involucradas en el tema, para generar las acciones necesarias enfocadas a la prevención, preparativos, respuestas y recuperación de las personas con discapacidad y sus familias, en situaciones de emergencia.
- Procurar la gestión de alianzas estratégicas multisectoriales para promover cultura de prevención en los sitios de trabajo y gobiernos locales para la atención comunitaria oportuna.
- Fortalecer institucional y operativamente a ambas entidades en materia de gestión de riesgos y respuesta a desastres y discapacidad en forma transversal.

## **Proceso 2: Acciones políticas y del nivel de toma de decisiones**

Mediante los procesos de cooperación y trabajo conjunto suscritos entre ambas instituciones, algunas de estas tareas incluyen:

1. Identificación de las responsabilidades y áreas de intervención de las diferentes instituciones y organizaciones con relación a la atención de las personas con discapacidad en los desastres, conflictos y proceso de recuperación de los mismos, y promover la participación de aquellas que aún no asumen esas responsabilidades.
2. Promover la adopción de enfoques con noción de accesibilidad y diseño universal, y el cumplimiento de las correspondientes normas técnicas nacionales.
3. Promover el desarrollo o ampliación de formatos tecnológicos accesibles (chats, números preferenciales, centros de llamada, 9-1-1, entre otros), para que las personas con discapacidad puedan comunicarse con los cuerpos de socorro y obtener una respuesta pronta y apropiada según su necesidad particular.
4. Hacer incidencia en medios de comunicación para que transmitan en formato accesible la información pública sobre las diferentes situaciones de emergencias.
5. Diseñar y crear APP móviles “accesibles” que permita a las personas con discapacidad obtener información y enviar notificaciones de situaciones de riesgo y emergencias en la República de Panamá.

## **Proceso 3: Definición y diseño de instrumentos técnicos**

Se desarrollará un proceso de elaboración o actualización de las herramientas con carácter técnico, tales como planes, procedimientos, manuales, cursos, etc. que sirven para facilitar la

aplicación de las diferentes medidas necesarias para la inclusión, protección y atención de las personas con discapacidad en las emergencias, los desastres y los conflictos. Algunas de estas actividades son: la asistencia, protección y atención de las personas con discapacidad en situaciones de emergencia.

1. Inventario de herramientas existentes (*planes, manuales, procedimientos, reglamentos, directrices*).
2. Promover compromisos de colaboración de entidades de diferente naturaleza (*instituciones, organizaciones, organismos técnicos, entre otros*) para el desarrollo o mejoramiento de instrumentos y capacidades para la inclusión, protección y atención de las personas con discapacidad.
3. Incorporar por parte del SINAPROC la temática de inclusión con especial atención a las personas con discapacidad en el *Programa de Gestión Integral de Riesgos de Desastres en Centros Educativos que dirige la Academia Nacional de Protección Civil*.
4. Revisión y actualización de las herramientas existentes para asegurar que contienen los elementos necesarios para garantizar la cobertura de la protección y atención de las personas con discapacidad según lo que establecen las normas vigentes.
5. Elaboración de las herramientas técnicas que faltan y que son necesarias para cubrir los aspectos que establecen las normas. Algunas de las herramientas necesarias son:
  - Directrices e instructivos para el mapeo mediante sistemas de información geográfica, identificación y registro de personas con discapacidad
  - Directrices e instructivos para el mapeo, identificación y registro de recursos específicos para personas con discapacidad en el nivel local.
  - Identificación de amenazas y barreras en las localidades, que puedan afectar las actividades de evacuación de las personas con discapacidad.
  - Herramientas y mecanismos para el registro y estadística cualitativa y cuantitativa de la situación de las personas con discapacidad afectados por el desastre.
  - Coordinar la actualización del formato de las evaluaciones de emergencia, para que posibilite la obtención de datos de evaluación desglosados, que permitan identificar e individualizar a las personas con discapacidad y sus necesidades, con el fin de establecer las medidas para la atención específica.
  - Utilización de los diversos tipos de alarmas (*que permiten la comunicación e información*) y las maneras correctas para atender a la población con discapacidad en situaciones de emergencias y desastres, mismas que permitirán salvaguardar la vida de dicha población.
  - Herramientas y mecanismos para el registro y estadística cualitativa y cuantitativa de la situación de las personas con discapacidad afectados por el desastre.
  - Mecanismos para transmitir explicaciones, instrucciones y otra información de su interés a las personas con discapacidad, en lenguaje y formato accesible que permita la correcta comprensión de la información que se le comunica.

- Desarrollo o ampliación de formatos tecnológicos accesibles (*chats, números preferenciales, centros de llamada, 9-1-1, etc.*) para mejorar la comunicación de las personas con discapacidad con las entidades y obtener una respuesta pronta y apropiada según su necesidad particular.
  - Medidas para el apoyo y acompañamiento a las personas con discapacidad y sus familiares en su proceso de recuperación de la emergencias y lo desastres (*orientación sobre la tramitología y referencias para los diferentes temas de recuperación, tales como atención y seguimiento emocional, vivienda, auxilios financieros, empleo, emprendedurismo, reposición de elementos de apoyo, otros*).
6. Revisar los protocolos existentes para la intervención en situaciones de emergencia y desastres.
  7. Analizar e identificar los puntos básicos y fundamentales de cada protocolo.
  8. Ajustar los protocolos desde una perspectiva multidimensional (*adecuar a las diferentes discapacidades*).
  9. Promover un intercambio experiencias SENADIS – SINAPROC.
  10. Elaborar un borrador de los protocolos ajustados a la asistencia, protección y atención de las personas con discapacidad.
  11. Validar interinstitucionalmente la guía de protocolos ajustados o adecuados atendiendo las necesidades de personas con discapacidad.
  12. Como resultado de las validaciones ajustadas, y con el acompañamiento de los estamentos de Seguridad y la SENADIS instar a las distintas instituciones a la actualización de sus guías y protocolos existentes sobre intervención en situaciones de emergencia y desastres.
  13. Que las guías sean instrumentos de consultas para la elaboración y actualización a nivel interinstitucional.

Estas tareas tienen proyección de mediano y largo plazo y las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan participarán activamente en el diseño y en la toma de decisiones.

Para garantizar la validación de estos instrumentos es conveniente realizar las adecuaciones necesarias para que estos documentos sean accesibles a todas las personas con discapacidad.

#### **Proceso 4: Constitución de mesas de trabajo SENADIS - SINAPROC**

Para el desarrollo de las diferentes tareas que identifica la hoja de ruta, se deben constituir al menos las siguientes mesas de trabajo integrada por representantes de instituciones públicas y organizaciones con responsabilidades o interés en el área correspondiente. Igualmente, deben estar incorporadas personas con discapacidad y las organizaciones que las representan. Las mesas de trabajo son:

1. ... Gestión de riesgos de desastres inclusiva dirigida y coordinada por la SENADIS Y SINAPROC
2. ... Organizaciones de, por y para las personas con discapacidad
3. ... Gobiernos locales

Los miembros de las mesas de trabajo deberán ser designados oficialmente y deberán tener un nivel aceptable de vocería y de toma de decisiones para proponer y decidir en el contexto de las discusiones de la mesa. Igualmente, el perfil de sus miembros estará en función de las tareas que le corresponde desarrollar a cada mesa.

### **Proceso 5: Difusión y capacitación**

Se desarrollará y promoverá un proceso para difundir los acuerdos, procedimientos y todas las herramientas que se desarrollen para la inclusión de las personas con discapacidad. Así mismo, acompañará a las diferentes instituciones y organizaciones para la organización de actividades de capacitación sobre el uso de las herramientas. Algunas de estas actividades son:

1. Crear un programa de adiestramiento que certifique a los estamentos de seguridad en asistencia y atención a personas con discapacidad en emergencias y situaciones de desastres.
2. Promover el desarrollo de currículas, metodologías y materiales para la capacitación de personas con discapacidad, sus asistentes y familiares sobre las medidas de actuación y autoprotección en situaciones emergencias o desastres.
3. Promover el desarrollo de currículas, metodologías y materiales de capacitación del personal de las diferentes instituciones y organizaciones que intervienen en la asistencia en emergencias y desastres, para facilitar la comunicación y el abordaje de las personas con discapacidad.
4. Capacitar al personal de las diferentes instituciones y organizaciones que intervienen en la asistencia en emergencias y desastres, sobre los procedimientos interinstitucionales para la aplicación de las *normas para la inclusión, protección y atención de las personas con discapacidad en las emergencias y desastres* que hayan sido acordados.
5. Promover y organizar las capacitaciones continuas a autoridades y personal de las diferentes instituciones y organizaciones en aspectos como accesibilidad, diseño universal, aspectos generales y normativa legal existente en nuestro país, en cuanto a emergencia se refiere.
6. Establecer una estrategia para divulgar a nivel nacional, las diferentes medidas que se desarrollan para la inclusión, protección y atención de las personas con discapacidad.

### **Proceso 6: Monitoreo y evaluación**

Se desarrollarán estrategias de monitoreo y seguimiento de largo plazo para garantizar que las decisiones se plasmen en los diferentes instrumentos institucionales, y sobre todo, que sean aplicados de manera práctica para lograr la inclusión, protección y atención efectiva. Esta tarea debe permitir además, evaluar la pertinencia y promover el mejoramiento de los diferentes mecanismos establecidos. Algunas acciones concretas son:

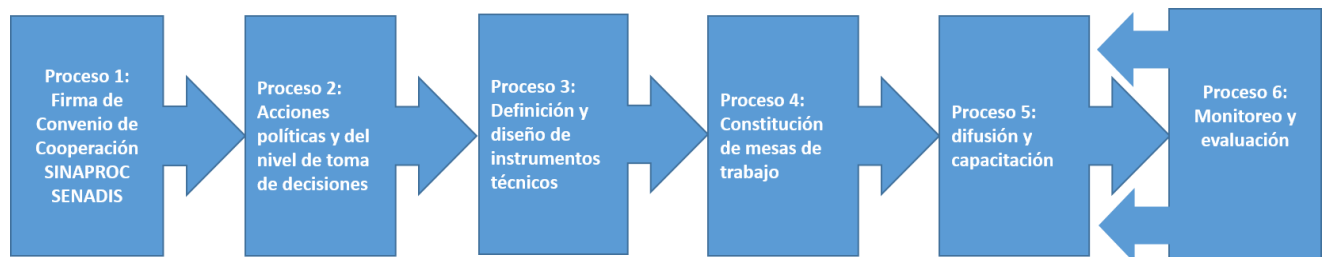
1. Desarrollar instrumentos para monitorear, tanto la implementación de las acciones dirigidas a la inclusión, protección y atención, como para determinar la efectividad de su aplicación. Esto incluye un instrumento que permita monitorear las actividades de inclusión (*¿se están*

*aplicando, son efectivas?)* en cada emergencia el monitoreo y evaluación permitirá a lo largo del proceso valorar, aprobar, modificar o ajustar y corregir la etapa de construcción holística de conocimientos.

2. Programación de revisiones y actualizaciones periódicas de las diferentes herramientas técnicas que se desarrollen y la evaluación de la implementación de medidas después de cada emergencia o desastre.
3. Monitorear cambios e innovaciones (*técnicos, reglamentarios, tecnológicos, etc.*) en la temática que requieran la actualización o desarrollo de nuevos instrumentos.
4. Promover la realización de simulaciones y simulacros que permitan probar procedimientos y materiales, e introducir mejoras en los procesos.

### Actores identificados

**Figura 1.** Procesos para la hoja de ruta de inclusión, protección y atención de las personas con discapacidad en las emergencias y desastres en Panamá.



La atención de las personas con discapacidad en situaciones de desastre compete a una gran cantidad de entidades públicas y privadas, y a las mismas personas con discapacidad. Por esa razón, todos estos actores son parte de este proceso. Algunos de los actores que han sido y serán convocados son:

1. Instituciones y organizaciones de, por y para las personas con discapacidad.
2. Instituciones y organizaciones de primera respuesta en emergencia-
3. Instituciones y organizaciones relacionadas con la gestión del riesgo de desastres.
4. Instituciones y organizaciones del sector salud, prestación de servicios médicos, alimentación y nutrición.
5. Instituciones y organizaciones relacionadas con la defensa y protección de la población, derechos humanos, defensoría de los habitantes, oficina de la mujer, niñez y adolescencia, entre otras.
6. Instituciones y organizaciones del sector educación.



7. Organizaciones no gubernamentales que desarrollan proyectos basados en la participación comunal.
8. Organizaciones gremiales (p.e. asociaciones de ingenieros y arquitectos) que puedan aportar conocimientos y capacidades técnicas para el desarrollo de las herramientas requeridas.
9. Sector Privado.

### **Cronograma de ejecución**

La presente hoja de ruta está prevista para ser implementada en un periodo de 2016-2019, y la siguiente es la calendarización de las principales actividades:

Proceso	Período de implementación					
	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año ...
Proceso 1: Firma de Convenio de cooperación SINAPROC-SENADIS	2016					
Proceso 2: Acciones políticas y del nivel de toma de decisiones		2017	2018	2019		
Proceso 3: Definición y diseño de instrumentos técnicos		2017	2018	2019		
Proceso 4: Constitución de mesas de trabajo		2017				
Proceso 5: Difusión y capacitación		2017	2018	2019		
Proceso 6: Monitoreo y evaluación		2017	2018	2019		

Esta hoja de ruta se desarrolla en el marco del *Proyecto Participación y Protección de las Personas con Discapacidad en Emergencias y Desastres en América Central* promovido por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en coordinación con el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC) y el apoyo financiero de la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID-OFDA).