



Banco Interamericano de Desarrollo

DOCUMENTO COMPLEMENTARIO PRELIMINAR
AL BORRADOR
DE LA POLÍTICA PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

21 de diciembre de 2005

INDICE

Resumen ejecutivo	iii
Glosario	iv
I. Introducción	1
II. La gestión del riesgo de desastres desde la perspectiva del desarrollo	2
2.1 Nivel del riesgo en América Latina	2
2.2 Vulnerabilidad	4
2.3 Desastres y pobreza	4
2.4 El impacto de los desastres en la misión del BID	5
2.5 Inversiones para reducir la vulnerabilidad	8
III. Prácticas actuales	8
3.1 Prácticas de los países prestatarios	8
3.2 Prácticas del Banco	12
3.3 Actividades que serán necesarias en el futuro	17
IV. Actividades del Banco según la nueva política	20
4.1 Objetivo	20
4.2 Alcance	21
4.3 Relación con la Política Ambiental y de Salvaguarda del BID	22
4.4 Areas de acción para la planificación y la programación	22
4.5 Operaciones post-desastre	27
4.6 Evaluación del impacto de la política	28
V. Hacia adelante	29
<u>Apéndices</u>	
Apéndice A: Publicaciones del BID recomendadas	30
Apéndice B: Elementos clave de la gestión del riesgo	32

RESUMEN EJECUTIVO

Un creciente número de amenazas naturales y tecnológicas continúa afectando a América Latina y el Caribe. La gestión del riesgo de desastres debe ser proactiva a fin de reducir la vulnerabilidad y preparar para la reconstrucción, además de reducir la brecha entre las pérdidas y los fondos disponibles para la reconstrucción post-desastre.

En la actualidad, la gestión del riesgo de desastres en la región depende significativamente de las estrategias ex post que, en gran medida, se encuentran basadas en la expectativa de asistencia externa. Existen algunas excepciones, pero, en la mayoría de los casos, han sido ineficientes las medidas de prevención para reducir el riesgo y la preparación para las pérdidas que puedan provocar los desastres.

Hasta hace poco, las actividades del Banco han tendido a ser ex post y consisten principalmente en proporcionar instrumentos de financiamiento después de ocurrido un desastre. Aunque los mecanismos ex ante existen y, en algunos casos, han sido utilizados con bastante eficiencia, en general la gestión del riesgo de desastres fue incorporada sólo en forma parcial al diálogo del Banco con los países y el ciclo de programación. Como consecuencia, se han perdido oportunidades para reducir el riesgo y para proteger financieramente las inversiones para el desarrollo apoyadas por el Banco.

La Política Operativa sobre Gestión del Riesgo de Desastres que se propone tiene como objetivo proporcionar directivas claras para el Banco, a fin de asegurar que su financiamiento respalde la gestión proactiva del riesgo de desastres. Dicha política representa el compromiso continuo del Banco de proteger y ayudar a generar el desarrollo económico y social en la región. Una vez que sea aprobada, la política propuesta reemplazará a la existente, OP-704.

En este documento complementario se presentan los antecedentes y el contexto de la nueva política. En él se resalta la necesidad de reducir la vulnerabilidad en América Latina y el Caribe, y se establecen las ventajas de la gestión proactiva del riesgo de desastres que contiene la nueva política.

Glosario¹

Amenaza natural – Proceso o fenómeno natural que tiene impacto sobre la biósfera y que puede tener efectos perjudiciales, como, por ejemplo: terremotos, vendavales, huracanes, deslizamientos de tierra, marejadas y maremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, heladas, incendios forestales y sequías, o una combinación de ellos.

Amenaza tecnológica – Peligro originado por accidentes tecnológicos o industriales, procedimientos peligrosos, fallas de la infraestructura o de ciertas actividades humanas, que pueden provocar la pérdida de vidas o lesiones, daños a las propiedades, quebrantamiento social o económico o degradación ambiental. Algunos ejemplos incluyen: el colapso estructural, las explosiones, la polución y la contaminación, o alguna combinación de ellos.

Asistencia humanitaria – Suministro de los bienes y los materiales necesarios para prevenir y aliviar el sufrimiento humano durante una operación de socorro ante un desastre. En tales circunstancias, la ayuda probablemente consista de alimentos, ropa y equipamiento para hospitales.

Desastre – Interrupción grave del funcionamiento de una sociedad, una comunidad o un proyecto, la cual provoca pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales generalizadas o graves, que exceden la capacidad de la sociedad, la comunidad o el proyecto afectado para enfrentarlas utilizando sus propios recursos.

Gestión de desastres/gestión de emergencias – Organización y gestión de recursos y responsabilidades para poder tratar todos los aspectos de la respuesta a los desastres o las emergencias, incluyendo la preparación, la planificación para casos de emergencia y la rehabilitación.

Gestión del riesgo de desastres (GRD) – Proceso sistemático que está integrado por la identificación, mitigación y la transferencia del riesgo, así como la preparación para los desastres, la respuesta ante casos de emergencia y la rehabilitación y reconstrucción para disminuir el impacto de las amenazas.

Gestión proactiva del riesgo de desastres – Respuesta a los desafíos de desarrollo que llevan a la acumulación de vulnerabilidades humanas, con el objetivo de reducir los efectos de las amenazas naturales que generan desastres. Abordaje de la gestión del riesgo de desastres que enfatiza las intervenciones *ex ante* por sobre las *ex post*.

Mitigación* – Medidas estructurales y no estructurales que se toman para limitar el impacto adverso de las amenazas naturales, la degradación ambiental y las amenazas tecnológicas.

Preparación* – Actividades y medidas que se toman con anterioridad a fin de asegurar una respuesta efectiva al impacto de las amenazas, incluyendo la emisión de alertas tempranas oportunas y eficientes y la evacuación temporaria de la población y las propiedades de las áreas amenazadas.

¹ Las definiciones marcadas con asterisco provienen de las Naciones Unidas. 2004. *Living with Risk*. International Strategy for Disaster Reduction. Volumen I. Ginebra. pp. 16 – 17.

Prevención – Actividades para evitar el impacto adverso de las amenazas, y medios para minimizar los impactos de los desastres relacionados.

Protección financiera – Utilización de instrumentos financieros basados en el mercado para asegurar los fondos *ex ante* para cubrir las pérdidas potenciales debidas a las amenazas y los costos de revitalizar la economía.

Recuperación – Decisiones y acciones tomadas después de un desastre con el fin de restaurar o mejorar las condiciones de vida que la comunidad afectada tenía antes del desastre, además de alentar y facilitar los ajustes necesarios para reducir el riesgo de desastres.

Reformulación de préstamos – Reasignación de recursos de préstamos ya destinados a actividades específicas, totalmente o en parte, para financiar la reconstrucción no planificada.

Riesgo* – Probabilidad de consecuencias perjudiciales o pérdidas proyectadas (muertes, lesiones, propiedad, modos de subsistencia, actividad económica interrumpida o ambiente dañado) resultantes de las interacciones entre las amenazas naturales o provocadas por el hombre y las condiciones vulnerables.

Sistema de gestión del riesgo de desastres – Interacción formal e informal entre las instituciones, los mecanismos financieros, las regulaciones y las políticas.

Vulnerabilidad* – Condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales, que aumentan la susceptibilidad de una comunidad al impacto de las amenazas.

I. Introducción

Los desastres tienen un efecto sustancial sobre las perspectivas de desarrollo de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Durante los últimos treinta años los desastres en la región han afectado a aproximadamente cuatro millones de personas por año, causando unas 5.000 muertes y US\$ 3.200 millones en pérdidas físicas.² A pesar de la mayor concientización sobre este problema y de los progresos recientes, varios de los países miembros prestatarios del Banco enfrentan grandes riesgos de amenazas naturales y tecnológicas. La planificación y la adopción de medidas de mitigación insuficientes exacerbaban dicho riesgo. Cuando la vulnerabilidad es alta, estas amenazas pueden hacer peligrar seriamente el progreso logrado en la reducción de la pobreza, el mejoramiento de la equidad social y la promoción del crecimiento económico sostenible.

La ya existente Política Operativa del BID sobre *Desastres Naturales e Inesperados* (OP-704, 1998) toma un paso importante hacia la consolidación del marco de gestión del riesgo para las operaciones del Banco, al tratar las acciones *ex ante* del Banco así como la respuesta a los desastres. En el año 2000, el Banco desarrolló un plan de acción (*El desafío de los desastres naturales en América Latina y el Caribe. Plan de Acción del BID*), con el cual se logró una mejor definición de su marco conceptual en esta área, mientras que, en 2001, introdujo un nuevo instrumento de préstamo (la Facilidad Sectorial para la Prevención de Desastres). Sin embargo, una evaluación de la OP-704 realizada en 2004 demostró que su alcance es insuficiente y que las operaciones del Banco continúan estando enfocadas principalmente en la respuesta a las emergencias.

La nueva política operativa que se está desarrollando permitirá al Banco apoyar la gestión proactiva del riesgo de desastres. Una actitud proactiva para reducir los efectos de los desastres en la región requiere de un enfoque integral en el que el énfasis no se centre en la recuperación post-desastre, sino en las acciones que se toman antes de que las amenazas se conviertan en desastres. La nueva política pondrá énfasis en la prevención por medio de medidas estructurales y no estructurales. El presente documento de antecedentes tiene como objetivo proveer el contexto y la justificación para la visión estratégica sobre la que se basa la nueva política para la gestión del riesgo de desastres.

Este informe consta de cinco partes. La Parte II presenta la gestión del riesgo de desastres en una perspectiva de desarrollo que hace que la reducción de la vulnerabilidad sea el tema central en la propuesta de que el Banco adopte una política de gestión del riesgo de desastres más proactiva. La Parte III discute las prácticas actuales para la gestión del riesgo de desastres y revisa las lecciones aprendidas. La Parte IV examina las acciones del Banco de acuerdo a la nueva política. La Parte V delinea otras oportunidades de acción como parte de la implementación de la nueva política.

² Banco Interamericano de Desarrollo. 2004. "Evaluación de la Política y la práctica operativa del Banco frente a desastres naturales e inesperados". Oficina de Evaluación y Supervisión. Documento RE-292. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

II. La gestión del riesgo de desastres desde la perspectiva del desarrollo

Las amenazas naturales presentan un desafío para la concreción de los objetivos de desarrollo social y económico de los países de América Latina y el Caribe. Como parte de una evaluación de la actual política operativa del BID sobre desastres naturales e inesperados, se realizó una encuesta entre formuladores de política de la región. Por medio de dicha encuesta, se comprobó que la percepción generalizada es que los préstamos post-desastre para pagar por la respuesta de emergencia hacen que se sacrifiquen otras prioridades de desarrollo.³ El 34% de los encuestados estaba convencido de que los préstamos relacionados con las emergencias tenían un impacto negativo sobre los esfuerzos para reducir la pobreza. El 40% sostuvo que no había recursos disponibles para los objetivos de salud pública, educación y sociales a causa de los préstamos post-desastre. Un 43% dijo que los préstamos post-desastres tenían un efecto serio y negativo sobre la economía, incluyendo un crecimiento económico más lento, una mayor inflación y menores inversiones. Estudios de investigación llegaron a la misma conclusión: las obligaciones financieras para cubrir las pérdidas pueden crear un grave freno al desarrollo, desviando recursos de inversiones destinadas originalmente a los pobres y, por lo tanto, contribuyendo indirectamente a aumentar su vulnerabilidad a eventos futuros.⁴

Los desastres ocurren cuando las sociedades o las comunidades vulnerables son expuestas a eventos peligrosos, tales como los huracanes en el Caribe, los terremotos en la región andina, las sequías en el Cono Sur o las inundaciones en América Central, y no pueden absorber o recuperarse de su impacto. Si bien a estos eventos frecuentemente se los describe como desastres *naturales*, la vulnerabilidad y las amenazas son el resultado de las actividades humanas. Las amenazas naturales destruyen las ganancias de desarrollo ya obtenidas, pero los procesos de desarrollo también tienen una función ya que impulsan el riesgo de desastres. Reducir la cantidad y los impactos de las amenazas naturales implica enfrentar los desafíos del desarrollo que conducen a la acumulación de las amenazas y la vulnerabilidad humana que generan los desastres.

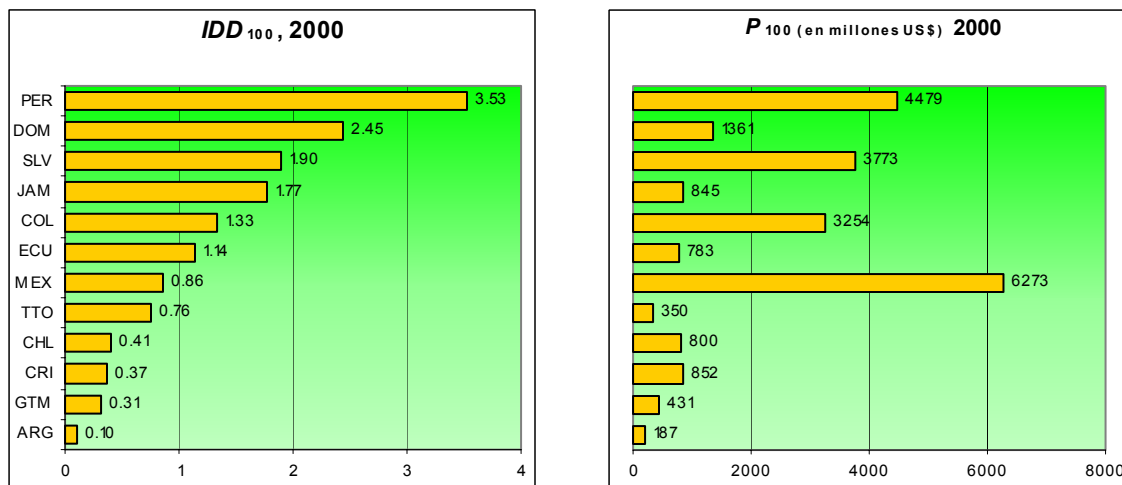
2.1 Nivel del riesgo en América Latina

La región enfrenta una gran variedad de amenazas naturales. Los vendavales y las inundaciones son las amenazas naturales más comunes en el Caribe. Las inundaciones, las avalanchas y los terremotos constituyen las mayores amenazas en América del Sur, mientras que América Central regularmente enfrenta toda una variedad de desastres relacionados con inundaciones, vendavales, terremotos y erupciones volcánicas. Los costos económicos directos de los desastres llegan a más de US\$ 3.200 millones por año.

³ Banco Interamericano de Desarrollo. 2004. "Evaluación de la Política y la práctica operativa del Banco frente a desastres naturales e inesperados". Oficina de Evaluación y Supervisión. Documento RE-292. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

⁴ Ver por ejemplo, Chavériat, C., 2000, "*Natural Disasters in Latin America and the Caribbean: An Overview of Risk*", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.; CEPAL, 2003: "*Handbook for Estimating Socio-Economic and Environmental Effects of Disasters*", Comisión Económica para América Latina y el Caribe, México D.F., México.

Figura 1. Índice de déficit por pesastres (IDD) y pérdidas (P) en 100 años



Fuente: Cardona, 2005.

Un estudio de investigación que compara las posibles pérdidas económicas s a los desastres con la capacidad financiera de un país determinado ha revelado que muchos países latinoamericanos son altamente vulnerables financieramente a las amenazas naturales. El estudio se basó en información de doce países de América Latina y el Caribe durante un período de dos décadas.⁵ En el estudio se resaltan las implicancias presupuestarias de las amenazas naturales y se enfatiza la necesidad de considerar la posibilidad de asegurar los bienes públicos y privados, estableciendo las reservas para las pérdidas, asegurando los créditos contingentes e invirtiendo en prevención y mitigación.

La Figura 1 ilustra el Índice de Déficit por Desastres (*IDD*) para un evento que se estima ocurrirá cada 100 años (10% de probabilidad de que el evento ocurra dentro de los próximos 10 años). El *IDD* demuestra la proporción de recursos financieros disponibles y las pérdidas estimadas. Los cálculos de recursos disponibles toman en cuenta los seguros, los fondos de reserva para los desastres, la asistencia financiera y los subsidios, los nuevos impuestos, las reasignaciones presupuestarias y el crédito externo e interno. Cuando el *IDD* es mayor a 1,0, el país tiene una inhabilidad económica estimada para soportar los desastres que se estima ocurrirán cada 100 años, incluso cuando el endeudamiento se lleve al máximo. Mientras mayor sea el *IDD*, mayor será la brecha.

La mitad de los países estudiados no podrían reunir los fondos necesarios para la reconstrucción despues de un evento que se estima ocurrirá cada 100 años. Estos países aparecen en el lado izquierdo de la Figura 1 con una barra se extiende más allá del valor de 1 (línea vertical). Tal como se se puede apreciar en el lado derecho de la Figura 1, las pérdidas estimadas (*L*) serían mayores para México mientras que, en terminos absolutos, Perú, la República Dominicana y El Salvador enfrentan la situación más crítica. El estudio

⁵ Cardona, Omar Dario. 2005. Indicadores del riesgo de desastres y gestión del riesgo. Programa para América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

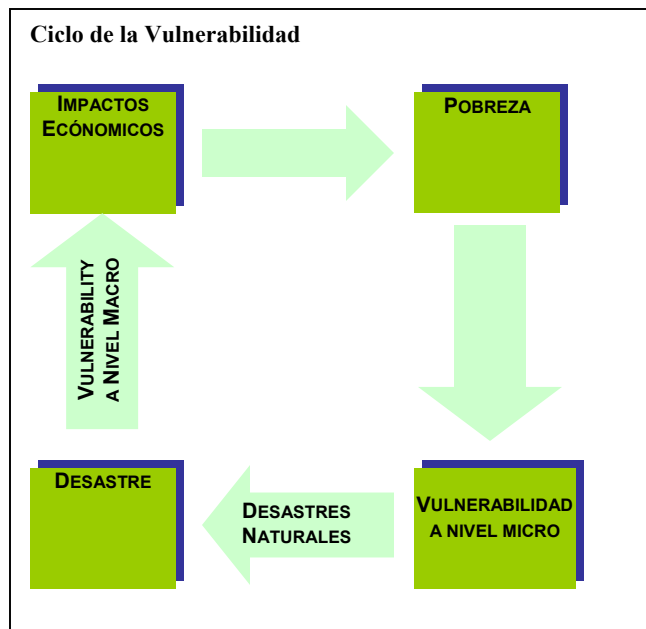
también demuestra que sólo un país de los 12 (Costa Rica) sería capaz de financiar la reconstrucción después de un evento que ocurriría cada 500 años (los gráficos no se incluyen en este documento). Si estos y otros países de América Latina y el Caribe en situaciones similares no realizan sustanciales inversiones para reducir los riesgos y no adoptan medidas financieras de protección contra pérdidas potenciales, es posible que las futuras amenazas importantes disminuyan sensiblemente las perspectivas de desarrollo.

2.2 Vulnerabilidad

La vulnerabilidad es el vínculo clave entre las amenazas naturales, los desastres y el desarrollo económico y social de un país. La vulnerabilidad está determinada por factores tales como la pobreza, las desigualdades sociales, la calidad de la infraestructura y las instituciones más importantes, y el grado de degradación del ambiente natural. En otras palabras, una amenaza natural se transforma en un desastre cuando entra en contacto con una población vulnerable. Más aún, los impactos de un desastre pueden crear condiciones que generen una mayor vulnerabilidad, y por lo tanto aumenten el riesgo de que otro evento natural resulte en un nuevo desastre. Este ciclo puede obstaculizar seriamente las perspectivas de desarrollo de un país al afectar directamente los importantes objetivos de desarrollo relacionados con la reducción de la pobreza, las enfermedades contagiosas, la educación, la sostenibilidad ambiental y la mejora de la situación de las mujeres (ver Recuadro 1).

2.3 Desastres y pobreza⁶

La pobreza y el desarrollo no planificado desencadenan una serie de condiciones que contribuyen a la vulnerabilidad de las comunidades, los hogares y los individuos. Muchas



⁶ Algunos segmentos de esta sección se basan en: Indu Abraham, 2005 "Vulnerability of the Most Vulnerable", Banco Interamericano de Desarrollo. No publicado.

personas de bajos ingresos habitan en viviendas de baja calidad que son menos capaces de soportar las fuerzas naturales. Algunas viven en asentamientos altamente poblados cerca de las ciudades, construidos sobre laderas empinadas que son vulnerables a las avalanchas. Otros viven en zonas bajas que se encuentran en riesgo de sufrir inundaciones. En las zonas rurales la pobreza impulsa la deforestación y las prácticas agrarias insostenibles. Las personas pobres tienen menos acceso a los recursos que los podrían ayudar a recuperarse de las pérdidas físicas. Es menos probable que posean ahorros, seguros o acceso a los créditos, que podrían ayudarlos a financiar los costos de la reconstrucción, causando potenciales atrasos en sus esfuerzos por salir de la pobreza. Las personas que viven en estas condiciones son más vulnerables a los impactos de las amenazas naturales.

El grado del impacto económico de una amenaza depende en gran medida de varios factores de vulnerabilidad a nivel macro de la sociedad o de la comunidad. Por ejemplo, una sequía grave que afecta directamente a los agricultores, también provoca dificultades a la población más pobre en general, debido al aumento de los precios de los alimentos. Cuando una amenaza natural afecta a un sector económico importante, frecuentemente se produce una reducción significativa de la producción, provocando una pérdida de ingresos por impuestos, lo cual afecta los recursos disponibles para las actividades que pueden contribuir al progreso social. En el Caribe, por ejemplo, esto ocurre particularmente con la industria del turismo, que puede sufrir tanto a nivel nacional como regional como consecuencia de un huracán. Asimismo, la respuesta a los desastres crea nuevas e importantes gastos. Esto puede provocar una presión adicional para que el gobierno reduzca los gastos en la provisión de los servicios sociales.

La estructura económica e institucional prevalente puede incrementar la vulnerabilidad tanto a nivel micro como macro. La política económica puede crear desincentivos para la utilización de tecnologías y los comportamientos que reducen la vulnerabilidad. Esto puede ocurrir a través del uso de tarifas, subsidios o impuestos que hacen que las actividades que reducen la vulnerabilidad resulten menos atractivas. Por ejemplo, las políticas sobre el uso de la tierra afectan las modificaciones en la densidad y la distribución de la población. Si el sistema de derechos de propiedad no está bien definido, esto puede dificultar la adquisición de tierras en las zonas más seguras. La falta de títulos también puede proveer un desincentivo a las inversiones en bienes inmuebles que pueden mitigar los riesgos. Al mejorarse los derechos de propiedad se puede fortalecer la prevención. La falta de reconocimiento oficial de los asentamientos ilegales puede dificultar que aquellos que no tienen un título legal para sus tierras o su vivienda obtengan asistencia post-desastre. La inseguridad jurídica y la falta de seguridad personal pueden impedir la evacuación, lo cual puede aumentar el riesgo de que se produzcan pérdida de vidas en una emergencia. Por ejemplo, la gente puede temer dejar sus propiedades en áreas riesgosas por miedo de que se produzcan saqueos. Esto, a su vez, puede frenar la respuesta a las emergencias.

2.4 El impacto de los desastres en la misión del BID

Las amenazas naturales plantean desafíos para el desarrollo no sólo para los países prestatarios del BID, sino también para el Banco mismo. Una revisión reciente realizada por

la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) indica que el impacto económico adverso de los desastres puede amenazar la misión del Banco:

“... los desastres naturales ponen en peligro tanto las perspectivas de desarrollo en América Latina y el Caribe como el cometido del Banco, que (según se lo enuncia en el Convenio Constitutivo de la institución) radica en contribuir a la aceleración del proceso de desarrollo económico y social de los países miembros regionales en desarrollo. Los desastres naturales provocan retrocesos, a veces muy graves, por lo cual están reñidos con la noción de aceleración del desarrollo.”⁷

Los desastres pueden afectar la misión central del Banco y retardar el progreso en cada una de las cinco áreas prioritarias: inversión social y desarrollo urbano; modernización del Estado; competitividad; cooperación regional; y gestión ambiental y de recursos naturales (ver recuadro 3).

A fin de brindar una asistencia efectiva para el desarrollo, el BID debe abordar la gestión del riesgo de desastres en la región como una inversión en desarrollo sostenible.

⁷ Banco Interamericano de Desarrollo. 2004. “Evaluación de la Política y la práctica operativa del Banco frente a desastres naturales e inesperados”. Oficina de Evaluación y Supervisión. Documento RE-292. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

RECUADRO 1 LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO Y LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

1. Erradicación de la pobreza y el hambre extremos

Los análisis estadísticos recientes prueban una posición teórica sostenida desde hace mucho tiempo acerca de que la vulnerabilidad humana a las amenazas naturales y la pobreza de ingresos en gran medida son interdependientes. A nivel nacional, la reducción del riesgo de desastres frecuentemente es contingente con el alivio de la pobreza y viceversa. Muchas personas de bajos ingresos habitan en viviendas inapropiadas que son menos capaces de soportar las fuerzas naturales. Algunas personas viven en asentamientos densamente poblados cercanos a las ciudades, construidos en laderas empinadas que son vulnerables a las avalanchas. Otros viven en zonas bajas que se encuentran bajo riesgo de sufrir inundaciones. En las zonas rurales la pobreza provoca la deforestación y las prácticas agrícolas no sostenibles. Asimismo, las personas pobres tienen un menor acceso a los recursos para ayudarlos a recuperarse de las pérdidas físicas. Son menos susceptibles de tener ahorros, seguros o acceso al crédito, lo cual podría ayudarlos a financiar los costos de la reconstrucción. Esta situación puede provocar atrasos permanentes en los sectores de ingresos más bajos y coartar sus esfuerzos para salir de la pobreza.

2. Lograr la educación primaria universal

La educación constituye un determinante fundamental de la vulnerabilidad y la marginalización humana. Ampliar la participación en la toma de decisiones sobre el desarrollo constituye un precepto fundamental para la gestión del riesgo de desastres. La destrucción de escuelas es una forma muy directa en la cual los desastres pueden impedir que los niños reciban educación, pero tal vez más importante aún es el agotamiento de los recursos de los hogares. Frecuentemente se deben tomar decisiones difíciles respecto de si se deben gastar recursos en la supervivencia y en hacer frente a la pobreza, o en inversiones (tales como la educación y el cuidado de la salud) para aliviar la vulnerabilidad humana y mejorar las perspectivas de desarrollo a más largo plazo. Los más pobres, si se ven afectados por un desastre, tiene pocas opciones y dedican sus recursos al desarrollo; enviar a sus hijos a la escuela ocupa un puesto bajo en su lista de prioridades.

3. Promover la igualdad de género y empoderar a las mujeres

Facilitar la participación de las mujeres y las niñas en el proceso de desarrollo, incluyendo los esfuerzos para reducir el riesgo de desastres, es una prioridad clave. Las mujeres de todo el mundo cumplen un papel crítico en la formación de los riesgos del desarrollo. En algunos contextos, las mujeres pueden estar expuestas y ser vulnerables a las amenazas. Por ejemplo, aquellas con responsabilidades en el hogar pueden estar más expuestas a los riesgos debido a la inseguridad de los edificios. Al mismo tiempo, las mujeres frecuentemente son más susceptibles que los hombres a participar en acciones comunitarias para reducir el riesgo y mejorar el desarrollo. Orientar la política de riesgo de desastres de manera tal que se asiente sobre el capital social representado por las mujeres, puede permitir una política de desarrollo más informada. No será fácil concretar un modelo semejante, pero existen mejores prácticas que señalan el camino. Los obstáculos para la participación de las mujeres en niveles más altos de toma de decisiones limitan seriamente las habilidades y los conocimientos disponibles para reducir el riesgo. La superación de las disparidades en el acceso a la educación constituye un componente fundamental de la agenda de gestión del riesgo de desastres.

4. Reducción de la mortalidad infantil

Los niños menores de cinco años son particularmente vulnerables a los impactos de amenazas tales como las inundaciones y las sequías, debido al ahogo y la inanición, así como a los riesgos ambientales representados por el saneamiento inadecuado y falta de agua potable, que provocan enfermedades contagiosas. Asimismo, la infraestructura de salud frecuentemente se encuentra dañada e inoperable al producirse un evento catastrófico. La falta de cuidadores y de quienes estén a cargo de mantener el hogar, y el stress del desplazamiento, pueden tener un resultado negativo particularmente importante sobre la salud psicológica y física de los niños menores de cinco años de edad. Las políticas que apoyan el desarrollo sostenible reduciendo la mortalidad infantil deben incluir estrategias para reducir o limitar el riesgo de desastres.

5. Mejorar la salud materna

A medida de que el stress o el shock provocado por las amenazas ambientales erosionan los ahorros y las capacidades de los hogares y de las familias, las personas marginales dentro de estos grupos sociales enfrentan el mayor riesgo. En muchos casos son las mujeres y las niñas o las personas ancianas quienes poseen los menores derechos al hogar o a los bienes familiares. La salud materna constituye un indicador estratégico de la igualdad intra o inter-hogareña. Reducir el agotamiento de los bienes de los hogares a través de la reducción del riesgo contribuirá a mejorar la salud materna. Las medidas más directas, por ejemplo, inversiones en educación y salud, también contribuirán a la resistencia del hogar, a medida de que los indicadores de salud materna mejoren. Los niños ya han sido identificados como un grupo de alto riesgo y la salud materna cumple un papel importante en dar forma al cuidado recibido por los niños pequeños.

6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades

La interacción entre el status epidemiológico y la vulnerabilidad humana al stress y a los shocks se encuentra bien documentada. Por ejemplo, las poblaciones rurales afectadas por el VIH/SIDA tienen menos posibilidades de hacer frente al stress de la sequía, por falta de mano de obra. Las personas que viven con una enfermedad terminal crónica son más susceptibles al stress fisiológico del hambre. Para las enfermedades transmitidas a través de vectores, existe el riesgo de epidemias después de las inundaciones o de las sequías, como así también como consecuencia de la destrucción del agua potable, del saneamiento y de la infraestructura de salud al producirse un evento catastrófico puede aumentarse el riesgo de enfermedades.

7. Asegurar la sostenibilidad ambiental

La degradación ambiental aumenta la vulnerabilidad a las amenazas naturales y frecuentemente transforma una amenaza en un desastre. La degradación ambiental aumenta los impactos de las amenazas, limita la habilidad de un área para absorber dichos impactos, y disminuye la resistencia natural en general a los impactos de las amenazas y a la recuperación con posterioridad a un desastre. Por ejemplo, la deforestación puede agravar los efectos de las lluvias copiosas, provocando avalanchas e inundaciones. La destrucción de los manglares reduce la protección natural de las comunidades costeras contra las marejadas y los tsunamis. La urbanización no planificada representa un desafío porque crea condiciones que incrementan la vulnerabilidad humana a los desastres y una alta propensión a los daños. Los asentamientos informales frecuentemente se realizan en lugares con una alta peligrosidad, tales como las laderas empinadas vulnerables a las avalanchas, los lechos de ríos susceptibles de inundaciones urbanas, y cerca de instalaciones industriales susceptibles de desastres tecnológicos. El objetivo de lograr un mejoramiento sustancial de las vidas de por lo menos 100.000.000 de habitantes de barrios pobres para el año 2020 será imposible si no existen políticas de desarrollo para enfrentar el alto riesgo actual resultante de los terremotos, los huracanes, las inundaciones y las sequías. Las amenazas naturales también pueden aumentar el riesgo de degradación ambiental. Por ejemplo, los incendios pueden provocar la deforestación y la erosión, las inundaciones pueden provocar sedimentación y los terremotos pueden quebrar los gasoductos o causar otros tipos de accidentes industriales con impactos ambientales severos.

Adaptado de “Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004, p. 16.

2.5 Inversiones para reducir la vulnerabilidad

La exposición a las amenazas naturales constituye una preocupación central con respecto al desarrollo de los países y las regiones de alto riesgo. Con la ayuda de las agencias internacionales, los gobiernos nacionales, regionales y locales y las poblaciones pueden tratar de solucionar los problemas de vulnerabilidad a las amenazas. La gestión del riesgo constituye una inversión en desarrollo sostenible que puede reducir los costos y generar ingresos. Los desastres *naturales* no constituyen eventos exógenos e incontrolables que se alejan de la normalidad. Los desastres son eventos predecibles, generalmente cíclicos, que pueden ser reducidos y, en algunos casos, prevenidos, para lo cual se debe apoyar la capacidad de las personas para resistir sus impactos. En algunos casos, las vulnerabilidades se pueden reducir si se apoya a los pobladores para que desarrollen prácticas de uso sostenible de la tierra, y si se crean alternativas viables y seguras para los asentamientos urbanos. El ciclo vicioso que vincula a la pobreza y a los desastres se puede tratar mediante un enfoque que esté en favor de los pobres y que integre la gestión del riesgo de desastres. Cuando se reconocen los vínculos importantes y claros para el desarrollo, se pueden contrarrestar los factores que desincentivan la prevención *ex ante* y que hacen que se deba competir con otras prioridades de inversión.

Una cantidad cada vez mayor de evidencias y experiencias demuestra que frecuentemente existen ganancias económicas y sociales considerables si se reducen los riesgos, en lugar de simplemente responder a los desastres. La vulnerabilidad y su reducción pueden ser integradas como parte de los programas de desarrollo y reconstrucción post-desastre. El BID está comprometido en asistir a los países para que integren la gestión del riesgo de desastres en las políticas y las prácticas de desarrollo de la región, para lo cual les brindará asistencia técnica y financiera en colaboración con los gobiernos y los donantes, así como con el sector privado.

Las políticas de desarrollo deberían reducir la vulnerabilidad de las personas a las amenazas naturales a fin de asegurar y fortalecer el crecimiento económico y el desarrollo social.

III. Prácticas actuales

3.1 Prácticas de los países prestatarios

En América Latina y el Caribe los impactos de los desastres son exacerbados por la falta generalizada de inversiones en medidas de mitigación y prevención, y por la inexistencia de medidas de protección financiera. Más aún, existe evidencia de que las pérdidas provocadas por las amenazas naturales están aumentando. Esta tendencia se debe a una confluencia de factores, entre los que se incluyen: (i) un mayor crecimiento de la población y de la actividad humana en zonas donde existe una actividad geofísica, como, por ejemplo, fallas sísmicas, volcanes, zonas de huracanes, etc.; (ii) una baja penetración de las medidas de mitigación y prevención; (iii) la falta de protección financiera; y (iv) la degradación ambiental resultante de las políticas no sostenibles de uso de la tierra. Las políticas de desarrollo y otras relacionadas con los desastres se han concentrado en gran parte en

las respuestas a las emergencias, provocando una grave falta de inversión en la mitigación de las amenazas naturales y tecnológicas.

Instituciones a cargo de la gestión del riesgo

Algunos países de América Latina están comenzando a ampliar el ámbito de sus sistemas nacionales de desastres para incluir actividades de preparación, mitigación, asistencia y rehabilitación, y, en algunos casos, opciones de financiamiento pre y post-desastre.⁸ Se han utilizado tres métodos diferentes. La mayor parte de los países, como Chile, han aumentado el alcance de la gestión de desastres al expandir las responsabilidades de una institución ya existente, tal como la defensa civil. Otros países, como El Salvador, ampliaron la participación del gobierno en la gestión del riesgo de desastres creando una institución paralela responsable de la política de evaluación y mitigación del riesgo. Por último, un tercer método, utilizado por México, consiste en formar, fortalecer y reforzar una red de instituciones clave.⁹

Las fortalezas y las debilidades de estos métodos de organización dependen del contexto en el cual operan. Los programas públicos, ya sean centralizados, poco centralizados, o en red, deberían operar en un sistema con suficientes ingresos, respuesta y participación del sector privado, incluyendo a actores del mercado y de la sociedad civil. En aquellos países que han desarrollado un sistema nacional para la gestión de desastres y emergencias, frecuentemente las agencias de defensa civil son las entidades líderes para los temas relacionados con los desastres. Las autoridades nacionales encargadas de la planificación o la economía están involucradas solamente en forma marginal.

Énfasis en la respuesta

Los países de América Latina y el Caribe han implementado una amplia gama de medidas financieras y no financieras para recuperarse del impacto de las amenazas naturales. Con estas acciones se logra una cierta protección contra las pérdidas provocadas por las amenazas, pero (con algunas notables excepciones) tienden a tener una naturaleza *ex post* que enfatiza la respuesta a las emergencias y la reconstrucción. Una encuesta realizada entre tomadores de decisiones en América Latina y el Caribe, realizada en conexión con la evaluación de la política de desastres existente del BID,¹⁰ demostró que el 70% de los encuestados pensaba que las respuestas de emergencia constituían una prioridad importante. El 60% consideró que la reconstrucción y la rehabilitación son altas prioridades. Poco más del 40% declaró que, para asegurar una respuesta eficiente a los desastres, las medidas de preparación para los desastres tenían una gran prioridad. En contraste, sólo el

⁸ Los sistemas nacionales de desastres se definen como la interacción formal e informal entre las instituciones, los mecanismos financieros, las regulaciones y las políticas.

⁹ Freeman, Paul, et al. 2003. "Disaster Risk Management: National Systems for Comprehensive Management of Disasters Risk and Financial Strategies for Natural Disaster Reconstruction". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

¹⁰ Swiss Federal Institute for Snow and Avalanche Research SLF, 2004. "Evaluación de la Política y la práctica operativas del Banco frente a desastres naturales e inesperados". Oficina de Evaluación y Supervisión. Documento RE-292. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo. Como parte del estudio, se encargó un relevamiento de las autoridades latinoamericanas.

20% otorgó una gran prioridad a la prevención (actividades para la reducción de los desastres) y la mitigación (medidas estructurales y no estructurales para limitar el impacto negativo de los desastres). Cuando se les preguntó acerca de la situación ideal, el 90% mencionó que la prevención *tendría* que tener una alta prioridad.

La encuesta también mostró que entre el 71 y el 80% de los recursos relacionados con los desastres provinieron de los préstamos post-desastre, de las transferencias presupuestarias a las comunidades afectadas y de los subsidios y la asistencia post-desastre. Las medidas de financiamiento pre-desastre, tales como los fondos de reserva y los seguros, fueron utilizadas sólo para pagar el 20% de los gastos relacionados con los desastres. Esto se contrapone a lo demostrado por la encuesta, la cual calificó a los préstamos post-desastre como las medidas de financiamiento más costosas. Las inversiones pre-desastre, los fondos de reserva y los seguros fueron calificados como medidas menos costosas, y la solidaridad de la comunidad (la cual soporta la totalidad de los daños provocados por los desastres a nivel local) fue calificada como la menos costosa.

El énfasis en la respuesta también se ve favorecido por la visibilidad política de las acciones y la solidaridad internacional para obtener recursos de emergencia. Asimismo, es menos complicado obtener el consenso político para responder rápida y contundentemente a una emergencia, que acordar cómo invertir a largo plazo en la prevención de desastres. Esto, a su vez, se refleja frecuentemente en la creación de poderosas organizaciones institucionales ad hoc para una respuesta rápida.

Prevención y mitigación

A pesar de la gran dependencia en el financiamiento *ex post*, se ha progresado en la reducción de la vulnerabilidad por medio de la utilización de medidas de prevención y mitigación. En Nicaragua, por ejemplo, las municipalidades están utilizando tecnologías de mapeo para identificar con mayor precisión el grado y tipo de vulnerabilidades que tienen sus comunidades. A menudo, estas medidas pueden llegar a ser altamente efectivas para canalizar los recursos destinados a reducir la vulnerabilidad y las pérdidas probables. Las medidas de prevención comienzan con la identificación y la evaluación del riesgo y pueden incluir la planificación del uso de la tierra y los códigos de construcción, que regulan la actividad humana en las áreas susceptibles de desastres, a fin de reducir el riesgo. Otras medidas para reducir las pérdidas probables incluyen las campañas de concientización pública que pueden modificar el comportamiento de los individuos y fomentar la reducción del riesgo de los hogares, por ejemplo, y la gestión ambiental.

Las medidas de mitigación estructural también pueden ser efectivas en la reducción de la vulnerabilidad.¹¹ La Represa de Sabaneta en la República Dominicana constituye un ejemplo de proyecto con una inversión adecuada en mitigación *ex ante*. En 1993, el BID aprobó un préstamo para fortalecer y reacondicionar la represa. El trabajo se completó antes de la temporada de huracanes de 1998. Varios meses más tarde el Huracán Georges asoló la isla, pero la represa reacondicionada pudo absorber y controlar los 320 mm de lluvia que cayeron sobre la cuenca del río San Juan.

¹¹ Ver Apéndice B para una lista más completa de medidas ex-ante.

Los desafíos para la planificación financiera en los países de la región

Al calcular la capacidad financiera de los países para financiar sus responsabilidades de reconstrucción después de un desastre, deben considerarse las pérdidas probables debidas a las amenazas naturales. Cuando el Huracán Ivan asoló a Jamaica en agosto de 2004, surgieron desafíos tanto para la recolección de rentas y los gastos para el resto del año fiscal. A fines de agosto de 2004, antes del huracán, los ingresos se ajustaban a lo planificado y los gastos estaban un 0,7% por debajo de lo presupuestado, situaciones que constituían objetivos importantes para el gobierno de Jamaica. Como consecuencia del huracán, la recolección de rentas para septiembre cayó por debajo del objetivo dado que las actividades cesaron en muchos sectores y algunas oficinas de rentas tuvieron que ser cerradas en el período pre y post Ivan. Al mismo tiempo, aumentaron los gastos para las tareas de socorro y reconstrucción. Se esperaba contar con recursos financieros provenientes de reasignaciones presupuestarias, de las donaciones de fuentes externas y de las donaciones de socios del sector privado. Debido al alto nivel de endeudamiento, el país no estaba en situación de poder tomar préstamos para la reconstrucción.

Cuando se producen desastres, la reconstrucción generalmente es financiada a través de las transferencias del presupuesto, del uso de fondos de reserva, del desvío de préstamos actuales o de fondos de subsidios, de nuevos préstamos y, en ocasiones, de nuevos impuestos. El uso de cada una de estas fuentes presenta desafíos para los países. Las transferencias presupuestarias y los desvíos de préstamos o fondos de subsidios son complicados pues estas acciones reducen los fondos para los proyectos de desarrollo ya programados. El uso de los fondos de reserva se une a la difícil tarea política de mantener dichos fondos en los niveles necesarios para satisfacer otras necesidades de gastos que posee el gobierno, y los nuevos préstamos aumentan el endeudamiento.

El establecimiento de un mecanismo de protección financiera implica considera los factores de riesgo y es parte de lo que se describe como la “estrategia *ex ante* de gestión del riesgo”. Esta herramienta implica un entendimiento de la probabilidad y que se tome en consideración un futuro incierto. Establecer un fondo de reserva o comprar seguros requiere gastar dinero el día de hoy para realizar concesiones para probables futuros eventos de desastres. Esta situación es problemática, especialmente en los países en desarrollo donde existen grandes demandas inmediatas de fondos del gobierno.

A pesar de la amplia gama de instrumentos de financiamiento *ex ante*, incluyendo algunos mecanismos de subsidios, la mayor parte del financiamiento relacionado con los desastres se realiza *ex post*. Los países afectados dependen de la solidaridad internacional, sabiendo que las instituciones internacionales no pueden retener fácilmente la asistencia post-desastre.¹² La expectativa de que se otorguen subsidios constituye un claro desincentivo para las actividades *ex ante*. El financiamiento de la reconstrucción también puede realizarse mediante la reformulación de préstamos existentes o, en algunos casos, perdo-

¹² Auffret, Philippe. 2003. “Catastrophe Insurance Market in the Caribbean Region: Market Failures and Recommendations for Public Sector Interventions.” Documento de Trabajo del Banco Mundial para la Investigación de Políticas 2963. http://econ.worldbank.org/files/23420_wps2963.pdf p. 27.

nando deudas. Ninguna de estas potenciales medidas ex post tiene como objetivo la reducción de la vulnerabilidad o de las pérdidas.

La protección financiera de varios de los países más vulnerables de América Latina y el Caribe enfrenta obstáculos que surgen de la resistencia institucional a evolucionar más allá de las respuestas de emergencia. La planificación ex ante promovería la prevención para reducir el riesgo y establecería fuentes de recursos para el financiamiento de la reconstrucción antes de que se produzcan los desastres. Para la gestión del riesgo de desastres, sería importante definir los roles de la sociedad civil, del sector privado y de los actores del mercado financiero.

Colaboración regional

Los países de América Latina y el Caribe han formado organizaciones subregionales para tratar temas relacionados con la gestión del riesgo y la respuesta a los desastres. Estas incluyen a la Agencia de Respuesta a las Emergencias de Desastres del Caribe (“*Caribbean Disaster Emergency Response Agency*” - CDERA), el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), y el Comité Andino para la Atención y Prevención de Desastres (CAPRADE). Estos cuerpos subregionales pueden llegar a ser centros que desarrollen buenas prácticas regionales y aumenten la comprensión del riesgo y de la vulnerabilidad. Sin embargo, sus organizaciones y áreas de interés reflejan en forma parcial los sistemas nacionales, lo cual quiere decir que sus capacidades para tratar la prevención de los desastres y la transferencia del riesgo han sido limitadas.

3.2 Prácticas del Banco

La práctica del Banco consiste en responder a las demandas de sus miembros prestatarios. Estas demandas también determinan las actividades del Banco con respecto al financiamiento de la prevención y la respuesta a los desastres. El Banco está decidido a ayudar a fortalecer los incentivos y las capacidades para la gestión del riesgo en el marco del ciclo de gestión del riesgo, y a ayudar a preparar las bases para que se cuente con formas eficientes de transferencia y financiamiento del riesgo. Para cumplir con este rol el BID tiene a su disposición una variedad de mecanismos financieros y no financieros. Estas y otras opciones de financiamiento son revisadas regularmente para asegurar que el Banco ofrezca a sus miembros prestatarios una variedad adecuada de instrumentos financieros y de incentivos para realizar un tratamiento integral de la gestión del riesgo de desastres.

Servicios financieros

De 1995 a 2002 el Banco ha asignado aproximadamente US\$ 3.800 millones a los préstamos relacionados con los desastres.¹³ Estos fondos fueron distribuidos mediante instrumentos específicos que respaldan las actividades y los préstamos relacionados con los desastres. Además de las actividades relacionadas con los préstamos, el Banco también

¹³ Banco Interamericano de Desarrollo. 2004. “Evaluación de la Política y de la práctica operativa del Banco frente a desastres naturales e inesperados”. Oficina de Evaluación y Supervisión. Documento RE-292. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo. p. 24.

provee recursos financieros adicionales a través de subvenciones de cooperación técnica (CT) y CT de Emergencia, de la Facilidad Sectorial para la Prevención de Desastres, y la Facilidad de Respuesta Inmediata (FRI). Además, también se pueden utilizar nuevos instrumentos del Banco tales como la Iniciativa de Bienes Públicos Regionales (BPR) para financiar la gestión proactiva de los desastres a través de fondos no reembolsables.¹⁴ Por último, el Banco provee financiamiento y facilita el Diálogo Regional de Política, una red regional de representantes de alto nivel de los países. El Banco, desde 2001, ha apoyado este foro con reuniones subregionales y hemisféricas anuales para discutir temas relacionados con la política, el financiamiento y las instituciones.

El Recuadro 2 resume las acciones necesarias y los instrumentos disponibles para prepararse y responder a los desastres.

Recuadro 2: Instrumentos del Banco para la preparación y la respuesta a los desastres

Fase	Acciones	Instrumentos
Antes	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo institucional para la prevención y la mitigación - Análisis del riesgo y de la vulnerabilidad - Inversiones en prevención, mitigación y preparación - Diseño de la protección financiera y apoyo al desarrollo del mercado de transferencia del riesgo 	<ul style="list-style-type: none"> - Préstamos de la Facilidad para la Prevención de Desastres (GN-2085-5) - Préstamos sectoriales de inversión con componentes de prevención y mitigación - Cooperaciones técnicas para la prevención y la mitigación - préstamos basados en políticas - Fondos especiales, tales como los disponibles mediante la iniciativa de Bienes públicos Regionales
Durante	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación del daño y de las necesidades - Reestablecimiento de los servicios básicos y de la infraestructura crítica - Limpieza y reparación del ambiente - Asistencia humanitaria (limitada a la cooperación técnica de emergencia) 	<ul style="list-style-type: none"> - Facilidad de Respuesta Inmediata (GN-2038-12) - Reestructuración y reasignación de la cartera de inversiones - Cooperación técnica de emergencia (GN-1862-5)
Después	<ul style="list-style-type: none"> - Inversiones en rehabilitación y reconstrucción - Adaptación de las inversiones productivas a los riesgos de desastres futuros 	<ul style="list-style-type: none"> - Reestructuración y reasignación de la cartera de inversiones - Inversiones, préstamos y subsidios sectoriales para la reconstrucción

¹⁴ Bajo la Iniciativa para la Promoción de los Bienes Públicos Regionales (BPR), estarían disponibles recursos no reembolsables de hasta U\$S 10.000.000 por año para financiar proyectos que respaldan el desarrollo de BPR en América Latina y el Caribe. La premisa detrás del apoyo del Banco a los BPR consiste en que muchas oportunidades o problemas compartidos por los países de la región pueden ser tratados más eficientemente a nivel regional, mediante la cooperación internacional para la producción de bienes públicos. Un BPR consiste en cualquier bien, servicio, sistema de reglas o régimen de política que sea de naturaleza pública y que genere beneficios compartidos para los países participantes, y cuya producción es consecuencia de la acción colectiva adoptada por los países participantes.

Facilidad Sectorial para la Prevención de los Desastres (GN-2085-5)

La Facilidad Sectorial para la Prevención de los Desastres (FSPD), aprobada en 2001 de acuerdo a lo especificado por el documento GN-2085-5, contiene servicios que se encuentran disponibles para los miembros prestatarios del Banco. Los recursos de la FSPD se utilizan para proveer financiamiento reembolsable de operaciones individuales por una cantidad equivalente a US\$ 5.000.000, cuando así lo soliciten los países miembros prestatarios. El objetivo de la FSPD consiste en reducir el riesgo a largo plazo de las amenazas naturales para las personas, las propiedades y los procesos productivos. La Facilidad trata la importancia de las acciones *ex ante* a través de varios componentes que evalúan la identificación y el pronóstico del riesgo, la mitigación, la preparación, el apoyo a la transferencia de los riesgos y la creación de instituciones para los sistemas nacionales de reducción de los riesgos.

Esta facilidad sectorial puede apoyar el aumento del acceso y la calidad del conocimiento científico sobre amenazas naturales y la vulnerabilidad humana, particularmente en tiempo real, a través de los sistemas de alerta temprana. Entre las inversiones financiadas también se pueden incluir las obras de ingeniería estructural, tales como la adaptación de los hospitales y de las escuelas para soportar los terremotos, así como las no estructurales, como lo son las campañas de concientización pública.

Facilidad de Respuesta Inmediata (GN-2038-12)

La Facilidad de Respuesta Inmediata (FRI) es el mecanismo del Banco destinado a proporcionar financiamiento urgente post-desastre.¹⁵ La FRI fue diseñada como una fuente de liquidez para responder a las necesidades de los primeros tres a seis meses posteriores a un desastre, a fin de restaurar los servicios básicos y ayudar a iniciar las actividades de reconstrucción.

La FRI puede incluir el financiamiento de actividades tales como retirar los escombros y la limpieza ambiental del área del desastre; controlar y estabilizar los edificios; rehabilitar la infraestructura física crítica, como los puentes y los caminos; establecer los servicios vitales básicos, como, por ejemplo, electricidad, agua, salud y comunicaciones. Asimismo, cuando se apruebe la Política para la Gestión del Riesgo de Desastres, el Banco realizará una revisión de la FRI para asegurar que sea compatible con la nueva política y, de acuerdo a la Resolución de los Gobernadores AG-1/02, permitir que la FRI cubra los "desastres inesperados no naturales y no relacionados con el mercado".¹⁶

Cooperación Técnica de Emergencia (GN-1862-5 y AT-986)

Los fondos de la Cooperación Técnica de Emergencia cumplen una función humanitaria y son mucho menores que la FRI (US\$ 200.000 como máximo). En estas actividades de CT, el BID busca cooperar con las entidades especializadas que tienen una ventaja comparativa en esta área.

¹⁵ La FRI, modificada en 2003, tiene prioridad sobre la Facilidad de Reconstrucción de Emergencia (FRE), creada en 1998.

¹⁶ Documento del BID AG-1/02.

Adquisición

Durante los 12 meses posteriores a la declaración de un desastre, se aplican los procedimientos especiales de adquisición, tal como se describe en [GS-601](#).

Servicios no financieros

El Banco brinda apoyo no financiero del siguiente modo:

- Asesoramiento técnico y disseminación de buenas prácticas;
- Análisis de la situación ambiental de los proyectos financiados por el Banco;
- Apoyo a los diálogos de política nacionales y regionales;
- Organización de conferencias nacionales e internacionales;
- Intercambios intra y extra-regionales; y
- Mobilización de recursos y coordinación de donantes.

El Banco también puede ofrecer capacitación y asesorar sobre la creación de sistemas nacionales para la gestión del riesgo de desastres. La función que tiene el Banco de crear conocimiento puede desempeñar un papel importante para el logro de una mayor gestión *ex ante*.

Coordinación del Banco con entidades regionales

Las entidades regionales con las cuales el Banco colabora en los temas relacionados con la gestión del riesgo de desastres incluyen a la Organización de Estados Americanos, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Organización Panamericana para la Salud. El Banco también coopera con los bancos subregionales de desarrollo: el Banco de Desarrollo del Caribe, el Banco Centroamericano para la Integración Económica y la Corporación Andina de Desarrollo. Asimismo, el Banco trabaja con el Banco Mundial y con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en investigaciones relacionadas con el riesgo, la vulnerabilidad y la evaluación de los impactos. En la actualidad el Banco y la CEPAL están elaborando un Programa de Información sobre Desastres destinado a revisar las metodologías y evaluar los impactos de las amenazas naturales (ATN/JF-7096-RG). El Banco también participa y colabora con el grupo ProVention de donantes bilaterales, instituciones multilaterales e instituciones no gubernamentales que trabajan en la reducción del riesgo de desastres.

Recuadro 3. Prioridades del BID y áreas de acción para la gestión del riesgo de desastres

Prioridades del BID	Motivo	Áreas estratégicas para las actividades del Banco en relación con la gestión del riesgo de desastres
Inversión social y desarrollo urbano <ul style="list-style-type: none"> • <i>Condiciones de vida en las ciudades</i> • <i>Redes de seguridad social</i> • <i>Formación de capital humano</i> • <i>Gestión del riesgo mediante la gestión ambiental</i> 	<p>Las inversiones sociales pueden contribuir directa o indirectamente a la reducción del riesgo, aumentando los estándares de vida de los pobres y reduciendo su vulnerabilidad. La gestión mejorada del ambiente en las zonas urbanas no sólo mejorará la vida diaria de los habitantes, particularmente la de los pobres, sino que también puede ayudar a disminuir la vulnerabilidad de los pobres a los efectos de las amenazas naturales.</p>	<p>Reducción de la vulnerabilidad de los pobres Los proyectos para reducir y gestionar las amenazas naturales intentan responder a los riesgos y los desafíos enfrentados por los hogares y los barrios. Es fundamental que se implementen soluciones de bajo costo, innovativas y sostenibles para reducir eficientemente los riesgos de los barrios de bajos ingresos. Las opciones incluyen la inversión en la construcción y el reacondicionamiento de las infraestructuras resistentes a las amenazas, por ejemplo con financiamiento de los Fondos de Inversión Social.</p> <p>Construcción de una cultura de prevención El Banco trabaja para estimular una demanda efectiva de mitigación y seguridad. Esto puede realizarse facultando a los ciudadanos y mejorando la asignación de recursos para la mitigación, haciendo que los gobiernos y otros sean responsables de la gestión del riesgo y el monitoreo del progreso y el desempeño de las políticas.</p>
Modernización del Estado <ul style="list-style-type: none"> • <i>Gobierno</i> • <i>Coordinación de las instituciones públicas a diferentes niveles</i> • <i>Alianzas entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado</i> • <i>Ética y transparencia</i> 	<p>Un mejor gobierno, a través de la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, el fortalecimiento de la transparencia, hacer responsables a las autoridades elegidas por sus acciones, y una mejor cooperación entre las instituciones públicas y el sector privado, mejoran la habilidad de la sociedad civil para demandar mejores políticas de prevención y respuesta a los desastres.</p> <p>En la medida de que las instituciones de microfinanzas sean “saludables”, o sea que cumplan con los criterios razonables de responsabilidad y estén bien informadas acerca de su base de clientes, estarán mejor posicionadas para apoyar la mayor parte de la producción local en los países en desarrollo, debido a su proximidad a los comercios locales, que garantiza un mayor conocimiento de sus necesidades y capacidades y, por lo tanto, un financiamiento más rápido y eficiente para resolver la liquidez de corto plazo al producirse un desastre.</p>	<p>Construcción de sistemas nacionales para la gestión del riesgo Además de los elementos existentes de la gestión del riesgo, las actividades del Banco apoyan los tratamientos nacionales integrados que se construyen sobre acuerdos institucionales entre las agencias responsables del pronosticación, la prevención, la mitigación, y la respuesta, incluyendo asegurar una estrategia sostenible de financiamiento para el establecimiento y las acciones institucionales. Un enfoque integrado incluye alianzas entre distintos niveles del Estado, la sociedad civil y el sector privado.</p> <p>Información e indicadores de riesgos para la toma de decisiones El Banco trabaja en la elaboración de proyecciones sobre cuándo se producen las amenazas naturales y estima su impacto. Esto puede utilizarse para establecer un orden de prioridades de mitigación en un país, región o sector determinados. Es importante incrementar el acceso y la calidad del conocimiento científico acerca de las amenazas naturales y la vulnerabilidad humana, especialmente en tiempo real. La tecnología sobre la información y las comunicaciones y los sistemas de alerta temprana pueden constituir herramientas útiles e importantes para concretar esta finalidad.</p> <p>El Banco apoya el desarrollo de indicadores para identificar a los países altamente vulnerables. Estos indicadores definen: (i) las brechas en los recursos para financiar las pérdidas máximas potenciales provocadas por los desastres, (ii) las amenazas sociales y ambientales y la vulnerabilidad que emana de eventos pequeños frecuentes, y (iii) la capacidad institucional para la gestión del riesgo.</p>
Competitividad <ul style="list-style-type: none"> • <i>Infraestructura</i> • <i>Desarrollo del sector privado</i> 	<p>El mejoramiento de la resistencia a las amenazas de la infraestructura clave en los corredores de comercio reduce los riesgos de retrasos en la distribución de bienes y servicios. Ayudar a los países a desarrollar los seguros eficientes, las retenciones, las transferencias y los mercados de bonos, además de mejorar la competitividad, también puede estimular mejores evaluaciones de los riesgos asociados a las amenazas naturales. Al asignar un precio adecuado a los riesgos, las compañías de seguros se encuentran en situación de proveer incentivos poderosos para las inversiones privadas en prevención, que también reducirían las responsabilidades implícitas del sector público.</p> <p>El sector privado puede reducir eficientemente las amenazas tecnológicas e industriales, tales como la contaminación del agua, el suelo y el aire producido por las fallas de la tecnología, los derrames de petróleo, etc. Pueden incluso producir pérdidas aún más graves cuando ocurren en combinación con las amenazas naturales.</p>	<p>Involucrar al sector privado El Banco trabaja con los gobiernos para encontrar las maneras de fomentar que el sector privado adopte estrategias de mitigación que transfieran parte del riesgo que actualmente soporta el sector público. El Banco puede asistir a los gobiernos para tratar de superar los obstáculos subyacentes que limitan al sector privado para adoptar acciones para la reducción del riesgo, mediante, por ejemplo, la remoción de las barreras para la entrada, la planificación del uso de la tierra, la valuación y titulación de las propiedades, los códigos de construcción y la evaluación del riesgo. En los proyectos del sector privado, las inversiones para la mitigación del riesgo pueden ser planificadas con una base comercialmente razonable.</p> <p>Pueden establecerse salvaguardas ambientales tales como la prevención de la contaminación y los planes de contingencia y respuesta de emergencia para facilitar la producción sustentable en el caso de producirse desastres. Estas salvaguardas pueden, a su vez, mejorar la competitividad al demostrar la responsabilidad social de las empresas y al mejorar la imagen de las empresas involucradas.</p>
Cooperación regional <i>Comercio e integración</i> <i>Cooperación y coordinación</i>	<p>Los procesos naturales no respetan las fronteras políticas. Muchos desastres de la región son consecuencia de la gestión inadecuada de los recursos naturales compartidos, tales como los bosques, los suelos y las cuencas hídricas, cuya administración requiere de la colaboración transfronteriza. Por lo tanto, la cooperación regional sobre los estándares y las regulaciones para la competitividad constituye</p>	<p>Promoción del liderazgo y la cooperación en la región El Banco ayuda a facilitar el consenso entre los países que lleva a la cooperación regional, tales como la gestión coordinada de las cuencas hídricas y las redes interconectadas de los sistemas eléctricos y las carreteras. El Banco podría asistir la creación de sistemas para concentrar los recursos para la retención del riesgo. El Banco también fomenta asociaciones con instituciones regionales. Estas pueden ser desarrolladas para facilitar la cooperación en la reducción del riesgo y proveer un foro para el diálogo intra-regional e inter-institucional.</p>

	un componente indispensable de una estrategia eficiente para la reducción del riesgo.	
Gestión del ambiente y de los recursos naturales <i>Gestión de los Recursos Naturales</i> <i>Ambiente urbano y control de la contaminación</i>	El uso apropiado de los recursos naturales y la protección ambiental pueden reducir sustancialmente los impactos potenciales de las amenazas, tales como las inundaciones repentinas, las avalanchas, los terremotos y las contaminaciones importantes.	Salvaguarda de los recursos naturales El Banco apoya la planificación del uso de la tierra, la protección de las cuencas hídricas y el control de la contaminación que reducen la vulnerabilidad de los asentamientos humanos. También puede asistir en los trabajos de mitigación física y estructural para salvaguardar los servicios vitales, tales como las represas y las redes de energía y las fuentes potenciales de contaminación, tales como los sistemas de desechos y las plantas químicas. La reforestación de las cuencas hídricas y las zonas costeras, el control de la erosión de los suelos, la gestión apropiada de los desechos y la mejora de la planificación urbana constituyen actividades que pueden ayudar a reducir la vulnerabilidad.

3.3 Actividades que serán necesarias en el futuro

La tendencia hacia el incremento de los daños provocados por los desastres, unida a los limitados recursos internacionales disponibles para responder a ellos, convierte a la reducción de la vulnerabilidad en la única solución sostenible para la reducción de las pérdidas provocadas por los desastres. Esto requiere de una estrategia de gestión del riesgo de desastres que abarque todas las etapas del ciclo de planificación.

Las áreas centrales que requieren de la atención de los miembros prestatarios del Banco son: el *análisis del riesgo*, para identificar los tipos de riesgos enfrentados por las personas y las inversiones de desarrollo y su magnitud; la *prevención y la mitigación* para tratar las fuentes estructurales de la vulnerabilidad; la *protección financiera y la transferencia del riesgo* para distribuir los riesgos financieros a lo largo del tiempo y entre los diferentes actores; la *preparación y la respuesta de emergencia* para mejorar la preparación de un país para poder hacer frente rápida y eficientemente a las emergencias; y la *rehabilitación y la reconstrucción post-desastre* para apoyar una recuperación eficiente y evitar desastres futuros (ver una ilustración de los elementos claves de la gestión del riesgo en el Apéndice B).

Los estándares apropiados para la gestión del riesgo de desastres a nivel de país serán la base para formar la cultura de prevención. Los países que adoptan buenas prácticas para la gestión del riesgo de desastres aumentarán la eficiencia de sus inversiones para el desarrollo y las harán más sostenibles. Dado que los potenciales desastres afectan las operaciones de desarrollo en distintos campos de actividad, se necesita contar con un enfoque intersectorial para coordinar eficientemente el uso de los recursos para la prevención, a fin de reducir las pérdidas potenciales. Luego de la implementación de las medidas de prevención y mitigación, los países todavía necesitan cubrir el resto de sus probables pérdidas y deberían evaluar qué función pueden cumplir las estrategias de protección financiera *ex ante*. Estos mecanismos permiten las transferencias del riesgo a socios del sector privado, a través de los seguros y los mercados de capitales.

Para ese fin, la nueva política del BID para la gestión del riesgo de desastres facilitará la asistencia a sus miembros prestatarios en todos los aspectos de la gestión del riesgo de desastres, con particular atención en la reducción de la vulnerabilidad y de las pérdidas. Buscará incluir la gestión del riesgo de desastres en las actividades del Banco y apoyar el fortalecimiento institucional de las organizaciones nacionales y locales, especialmente respecto a la prevención de los desastres.

Financiamiento del riesgo

El Banco también puede apoyar la evaluación, el diseño y la promoción de sistemas de protección financiera y de transferencia con el objeto de distribuir los riesgos financieros en el tiempo y entre las distintas partes. El Banco puede ayudar a los países a eliminar los obstáculos para el desarrollo de los mercados de seguros por medio del mejoramiento de la información sobre riesgo y poniéndola a disposición de sus prestatarios, y del fortalecimiento de los mercados para los seguros y otros instrumentos de cobertura.

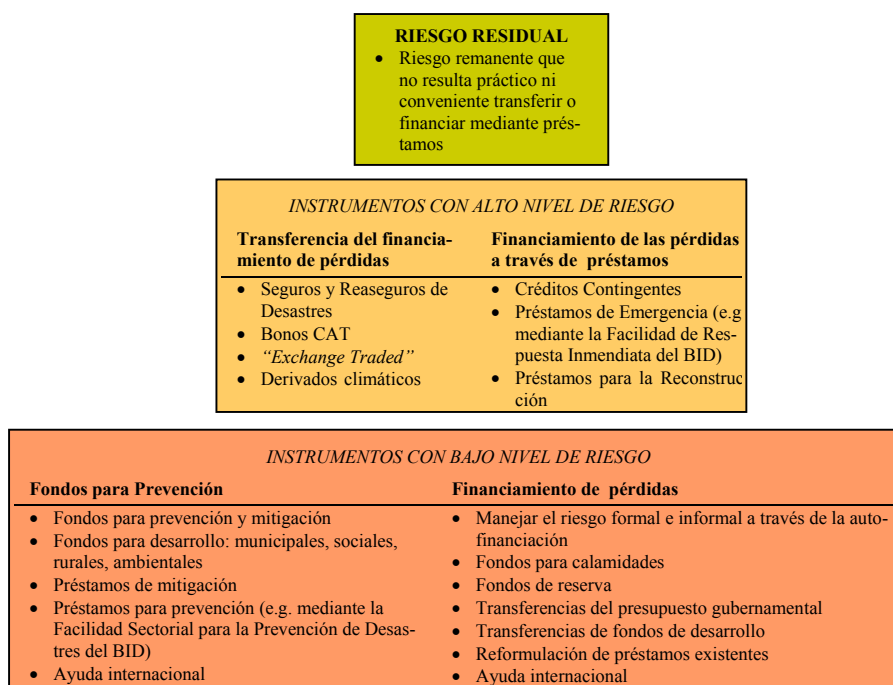
Cuando ocurre un desastre, quienes soportan los riesgos son el gobierno, el sector privado,¹⁷ o las entidades internacionales tales como el BID. Al identificarse quiénes soportan el riesgo se puede desarrollar un marco apropiado para la gestión del riesgo, que defina los roles y las responsabilidades de cada parte. Las estrategias para la gestión del riesgo de desastres incluyen la reducción del riesgo mediante el incremento en las inversiones de mitigación y prevención. También permiten la utilización de una serie de instrumentos alternativos para el financiamiento de las pérdidas.

La Figura 2 identifica los distintos estratos del riesgo, las opciones para el financiamiento de las pérdidas y los instrumentos disponibles para la transferencia del riesgo. Los niveles más altos de riesgo son proporcionales a las mayores pérdidas potenciales.¹⁸ En el caso de un estrato de menor riesgo, los items de la izquierda son medidas para reducir el riesgo y aumentar la preparación para los desastres. El lado derecho indica mecanismos disponibles para financiar las pérdidas de los estratos bajos. En este estrato existe la posibilidad de que los gobiernos, el sector privado, el BID y los particulares reduzcan las pérdidas potenciales realizando actividades que reduzcan el riesgo o utilizando mecanismos formales e informales para enfrentarlos. Estas medidas de respuesta pueden ser eficientes, pero no transfieren los riesgos. En el caso de producirse pérdidas mayores, la capacidad de financiamiento del estrato más bajo puede ser insuficiente.

¹⁷ “Sector privado” se refiere a las actividades domésticas del sector privado que son vulnerables al riesgo de desastres, sin incluir los proveedores de seguros domésticos del sector privado.

¹⁸ Estas secciones son de Miller y Keipi (2005).

Figura 2: Instrumentos financieros para la gestión y Transferencia del Riesgo

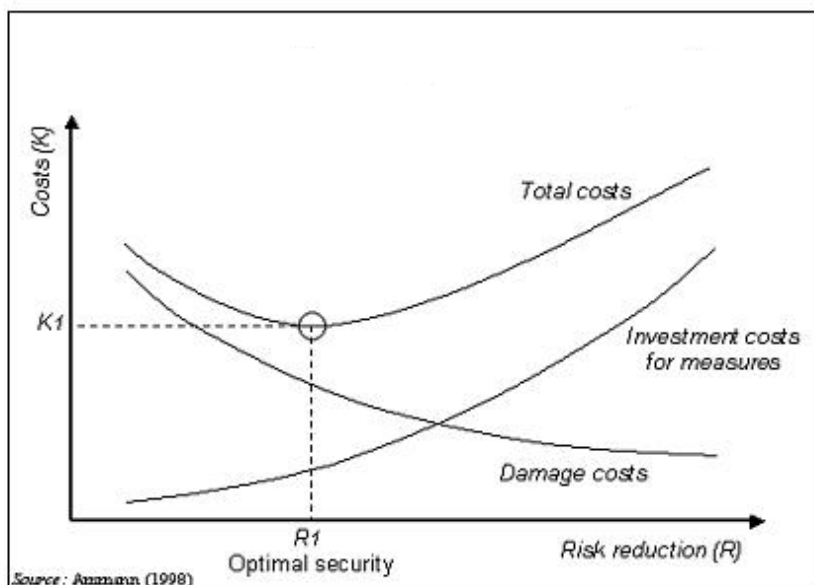


Los seguros y otros mecanismos de transferencia de los riesgos aparecen sólo como “instrumentos de estrato alto” en el centro, lado izquierdo, de la Figura 2. En los países desarrollados, entre los instrumentos de estratos bajos, es común la transferencia de los riesgos por medio de los seguros. Sin embargo, los mercados de seguros se encuentran poco desarrollados en América Latina, con algunas excepciones notables. Por último, siempre existe riesgo residual, ilustrado en la parte superior de la figura, cuyo financiamiento o transferencia puede ser poco práctica o no poseer una relación adecuada entre el costo y la eficiencia.

La Figura 3 demuestra la relación teórica de un enfoque equilibrado de la gestión del riesgo. Por el lado *ex ante*, el aumento en las medidas de mitigación y prevención reducirá los daños futuros hasta cierto punto. En la mayoría de los casos, existirá un riesgo residual (es decir, no es conveniente prevenir o mitigar todos los riesgos).

Por el lado *ex post*, los mecanismos de financiamiento pueden ser utilizados para cubrir los costos provocados por el riesgo residual. Los mecanismos de financiamiento también cumplen un papel importante, al permitir a los gobiernos transferir el riesgo; sin embargo, es importante señalar que, si bien el gobierno puede transferir el riesgo, no transfiere la responsabilidad de proveer asistencia post-desastre. Una estrategia *ex ante* y *ex post* equilibrada puede optimizar la seguridad y los costos eficientemente, pues no depende exclusivamente del financiamiento *ex ante* o *ex post* sino que se nutre de ambos.

Figura 3: El nivel óptimo de seguridad en el mínimo de la suma de las inversiones en medidas de prevención y costo de los daños



IV. Actividades del Banco según la nueva política

4.1 Objetivo

El propósito de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres consiste en guiar las actividades del Banco para ayudar a sus prestatarios en la reducción de los riesgos que emanan de las amenazas naturales, y en la gestión de desastres a fin de apoyar el logro de sus objetivos de desarrollo social y económico.

Esta política posee dos objetivos específicos interrelacionados:

- i) Fortalecer la efectividad del Banco para apoyar las actividades de sus prestatarios destinadas a gestionar los riesgos relacionados con las amenazas naturales antes de que ocurran, mediante la reducción de la vulnerabilidad, y la prevención y la mitigación de los desastres relacionados; y
- ii) Facilitar la asistencia rápida y adecuada del Banco a los países miembros prestatarios en respuesta a los desastres, a fin de revitalizar eficientemente sus actividades de desarrollo.

4.2 Alcance

La nueva política se conforma por dos grupos de lineamientos: las directivas generales relacionadas con la programación y el trabajo proactivo de los proyectos, y las operaciones post-desastre relacionadas con la respuesta del Banco a una emergencia o un desastre.

Las actividades y los instrumentos sujetos a la política incluyen el desarrollo de las estrategias de los países, de los productos financieros y no financieros, de las operaciones de los sectores público y privado y de la intermediación financiera, así como distintos aspectos de las prácticas de adquisición de proyectos del Banco. El Banco también cuenta con varios otros instrumentos para contribuir a la implementación de la nueva política. La Facilidad Sectorial para la Prevención de Desastres (GN-2085-5) se relaciona al trabajo proactivo de los proyectos para las operaciones pre-desastre.

Los instrumentos del Banco para las operaciones post-desastre cubren tanto los eventos de amenazas naturales como el daño físico causado por los desastres tecnológicos o provocados por el hombre, tales como el colapso estructural y las explosiones.¹⁹ Estos instrumentos incluyen a la Facilidad de Respuesta Inmediata (GN-2038-14), a la Cooperación Técnica de Emergencia (GN-1862-5 y AT-986), y a los Procedimientos Especiales de Adquisición para Situaciones de Emergencia (GS-601).

Los desastres tecnológicos son los accidentes tecnológicos o industriales, las fallas de la infraestructura o las actividades humanas que provoquen la pérdida de vidas o lesiones, daños a la propiedad, quiebres sociales y económicos o una degradación severa del ambiente. Es preferible que la prevención de estos tipos de desastres se trate en el diseño y la evaluación de la viabilidad de cada proyecto. La Política de Cumplimiento Ambiental y de Salvaguardas (en preparación, 2005) presta particular atención al tratamiento de las amenazas de contaminación.

La prevención de los desastres provocados por la violencia social y política (también conocidos como desastres provocados por los conflictos) no están incluidos en esta política, puesto que la planificación y la implementación de las políticas, las estrategias y las medidas que identifican, reducen y ayudan a manejar estos eventos son muy distintas de las necesarias para gestionar las amenazas naturales. Por ejemplo, las amenazas naturales y tecnológicas requieren de medidas de prevención y mitigación, y generalmente tienen como consecuencia la cohesión social, mientras que los desastres provocados por los conflictos requieren de prevención política, y generalmente producen fragmentación social y erosionan la unión de la sociedad. Ver las recomendaciones del seminario del BID sobre “Desastres provocados por el hombre: Conflictos violentos, terrorismo y tecnología”, realizado en junio de 2003 (Coletta, 2004).

4.3 Relación con la política ambiental y de salvaguarda del BID

Existen vínculos claros entre la degradación ambiental y el aumento de la vulnerabilidad a las amenazas naturales. Por ejemplo, la deforestación puede agravar el riesgo de avalanchas e inundaciones. La destrucción de los manglares reduce la protección natural contra

¹⁹ La prevención de los desastres tecnológicos será gestionada como parte del proceso regular de diseño e implementación de proyectos del Banco de acuerdo a las políticas sectoriales aplicables, y a través de la Política de Cumplimiento Ambiental y de Salvaguardas (borrador, 2005). Las epidemias y las pandemias tales como el VIH/SIDA también se encuentran fuera del ámbito de la política. Estos temas se encuentran cubiertos por la Política de Salud Pública del Banco (OP-742).

las marejadas y los tsunamis. Las amenazas naturales también pueden incrementar el riesgo de degradación ambiental. Por ejemplo, los incendios pueden provocar la deforestación y la erosión, las inundaciones pueden provocar sedimentación y los terremotos pueden romper los gasoductos o causar otros tipos de accidentes industriales con impactos ambientales severos.

El Banco es consciente de estos vínculos e intenta enfocarles en forma integral con el desarrollo de nuevas políticas de salvaguardas, una de las cuales es la Política para la Gestión del Riesgo de Desastres. La Política de Cumplimiento Ambiental y de Salvaguardas (2005, en preparación, GN-2088-9) dispone salvaguardas para garantizar que todas las operaciones y actividades del Banco sean ambientalmente sostenibles y que no provoquen la degradación ambiental que puede constituir un incentivo subyacente para una mayor vulnerabilidad a las amenazas. Dicha política respalda los principios de planificación integrada de los recursos y asiste a los países miembros prestatarios para la implementación de una gestión apropiada de los recursos naturales. También cubre el impacto al ambiente, a la salud y a la seguridad humana que son resultado de la producción, la adquisición y la utilización de materiales peligrosos, incluyendo las sustancias tóxicas orgánicas e inorgánicas, los pesticidas y los contaminantes orgánicos persistentes. La Política de Cumplimiento Ambiental y de Salvaguardas define los criterios y procedimientos para requerir que los proyectos del Banco sean sometidos a la Evaluación del Impacto Ambiental.

4.4 Áreas de acción para la planificación y la programación

Las siguientes secciones proporcionan el contexto y la justificación de las directivas propuestas en el borrador de Política para la Gestión del Riesgo de Desastres. Para motivar un cambio hacia la gestión proactiva del riesgo de desastres, la nueva política tratará la programación y los temas relacionados con la preparación e implementación de proyectos con los prestatarios (directivas IV-A del borrador de política). Las explicaciones sobre los elementos de la política post-desastre se describen en la siguiente sección (directivas IV-B del borrador de política).

Diálogo con los prestatarios sobre la gestión proactiva del riesgo de desastres

Evaluación conjunta del BID y los prestatarios de la gestión del riesgo de desastres

En el contexto de la estrategia y la programación de país, la evaluación del riesgo de desastres y su revisión con las autoridades del país constituye la herramienta más importante que el Banco posee para aumentar la concientización sobre esta amenaza al desarrollo y alentar los países para que asignen sus escasos recursos para mejorar su gestión del riesgo. También constituye un paso clave para el mejoramiento de la efectividad de la asistencia del Banco para el desarrollo, especialmente en los países de alto riesgo. La incorporación de la gestión apropiada del riesgo en la programación de país y la administración de la cartera constituye la base del cambio propuesto por el Banco.

En la actualidad, la información sobre el riesgo de desastres no se reúne periódicamente durante la preparación de las estrategias y programación de país, incluso en el caso de

aquellos países que regularmente sufren pérdidas provocadas por los desastres.²⁰ No se dispone de estimaciones sobre las probables pérdidas que afectarán el futuro económico del país y la cartera de préstamos del Banco. No se cuenta con información a nivel de país que muestre las áreas geográficas y los sectores con alto riesgo y las capacidades institucionales para gestionar el riesgo.

El impacto económico, social y humano de las amenazas naturales, tanto en cifras totales como para cada área de interés estratégico del Banco, amerita la recolección de información más detallada del riesgo y de la vulnerabilidad. Esto ayudará a que el riesgo de desastres y la vulnerabilidad sean más transparentes, con lo cual se sentará una base para tomar decisiones más eficientes para resolver los desafíos de desarrollo de los países miembros.

Mediante la nueva política, el Banco identificará a los países de acuerdo a su nivel de exposición a las amenazas naturales. Esta información debería ser incluida en la sección que identifica los desafíos de desarrollo más importantes de los informes preparados previamente a la primera consulta de las partes interesadas. Para los países identificados como altamente expuestos, el Banco propondrá que el riesgo de que se produzcan desastres sea evaluado a nivel nacional. Las evaluaciones del riesgo facilitarán la incorporación de las planificaciones sobre desastres en los ejercicios de estrategia y programación de país. En asociación con los países miembros, el Banco apoyará el trabajo técnico, según las necesidades de programación de país, para evaluar: (i) el riesgo de desastres del país y las prioridades de la gestión del riesgo que respaldará los objetivos de desarrollo del país; (ii) el desempeño de las medidas de gestión de riesgo actuales y la capacidad del gobierno para gestionar el riesgo de desastres en el contexto de sus prioridades de desarrollo; y (iii) la exposición de la cartera de préstamos del Banco a las amenazas naturales y a sus implicancias potenciales. Los informes incluirán recomendaciones específicas y bien justificadas sobre: (iv) las oportunidades para que el Banco gestione el riesgo que representan los desastres a la efectividad de las actividades de desarrollo del país y a la asistencia para el desarrollo del Banco en particular; y (v) el financiamiento de los préstamos y la asistencia técnica que el país necesita para fortalecer la gestión del riesgo en el contexto de sus prioridades de desarrollo.

Para estas naciones, las estrategias de país y la memoranda de programación incluirán una sección que cuantifique el riesgo de los desastres (pérdidas probables) y el impacto potencial sobre el desempeño macroeconómico del país y la cartera de préstamos del Banco. Los documentos de estrategia y programación de país deberían incluir una discusión sobre cómo el Banco propone gestionar los riesgos que los desastres representan para la efectividad de la asistencia para el desarrollo del Banco. Esto incluye las contribu-

²⁰ Un análisis reciente de la Oficina de Evaluación y supervisión del BID demostró que entre 1995 y 2002 las estrategias de país de sólo Belice y la República Dominicana incluyeron elementos de la gestión del riesgo de desastres, a pesar de que muchos otros países fueron afectados por desastres debidos a las amenazas naturales. Sin embargo, muchas operaciones individuales del Banco (tales como las de vivienda, agua, energía, y los programas de carreteras) ya incorporan los análisis de amenazas naturales, a fin, por ejemplo, de ubicar las inversiones en las áreas de bajo riesgo y adoptar estándares de diseño adecuados (Documento RE-292).

ciones de la cartera de préstamos, cooperaciones técnicas y productos no financieros, así como la coordinación de los donantes.

Fortalecimiento Institucional

La capacidad institucional de los países miembros tiene un papel importante para la implementación de las medidas de reducción del riesgo. El Banco se encuentra comprometido a dar el apoyo necesario para el fortalecimiento institucional tanto a nivel nacional como local. La gestión del riesgo de desastres deberá ser abordada inter-sectorialmente para facilitar una cooperación amplia entre las partes interesadas.

En la elaboración de las evaluaciones del riesgo y las estrategias de país, debe prestarse particular atención a la capacidad institucional para gestionar el riesgo; la vulnerabilidad de los recursos vitales y de la infraestructura crítica; la adecuación de la protección financiera contra el riesgo de desastres, y las oportunidades de la cooperación regional para tratar las amenazas compartidas. Si estas evaluaciones llegan a la conclusión de que se necesita realizar mejoras, a pedido del país el Banco puede promover los ajustes apropiados de política y el fortalecimiento institucional.

Una capacidad institucional apropiada para gestionar el riesgo debería considerar los siguientes componentes: (i) las políticas para la gestión del riesgo de desastres; (ii) los elementos de un sistema nacional para la gestión del riesgo de desastres, con provisiones legales y financieras básicas para un cuerpo de coordinación y cooperación intersectorial, incluyendo los niveles locales del gobierno y la participación del sector privado y de la sociedad civil para mejorar la prevención y la preparación para responder eficientemente a los desastres; y (iii) estándares para la gestión del riesgo de desastres (regulaciones del uso de la tierra, códigos de construcción, etc.), y mecanismos eficientes para su implementación.

Financiamiento de proyectos para soportar las amenazas potenciales

A fin de salvaguardar la viabilidad de los proyectos que se financian por medio de préstamos, también es necesario evaluar la vulnerabilidad de los proyectos en sí mismos. Si el riesgo de amenazas hace peligrar los objetivos del proyecto, deben establecerse suficientes controles a la mitigación. Estos pueden incluir tanto el fortalecimiento de las instituciones, como las medidas estructurales y no estructurales de mitigación. El nivel de riesgo debe ser identificado en base a la intensidad de las amenazas potenciales y a la vulnerabilidad a los impactos de las actividades previstas en los proyectos. Los equipos de proyectos deberían identificar el nivel de riesgo en el ciclo de proyecto y analizarlo como parte del proceso interno de revisión del Banco. En ausencia de otras normas, los proyectos deberían identificar los criterios de calidad suficientes para diseñar e invertir tomando en cuenta el impacto de las amenazas que se estima ocurrirán durante la vida del proyecto. El Banco debería crear salvaguardas suficientes para evitar que la vulnerabilidad se reconstituya, particularmente en proyectos de infraestructura en zonas de algo riesgo.

Los controles sobre la mitigación que se podrían establecer incluyen el fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana y comunicación; la preparación de los planes de contingencia por parte de las comunidades, las compañías de servicios y otros proveedores de

servicios básicos; el equipamiento y el entrenamiento de quienes proveen respuestas de emergencia; la preparación y ensayo de los planes de evacuación; y mejorar las instalaciones de importancia crítica, tales como hospitales, clínicas y refugios locales como parte de un sistema nacional de respuesta a las emergencias. También se deben considerar las opciones sobre seguros con relación a las pérdidas financieras potenciales en los proyectos del sector privado. En la preparación de los proyectos del Banco se deben respetar los estándares internacionales para la construcción, otras normas aplicables, las experiencias existentes y las buenas prácticas de la región, y también se las debe tomar en cuenta en su proceso de revisión.

En el caso de los préstamos destinados a proteger la infraestructura y fortalecer las medidas de respuesta a las emergencias, el Banco y el prestatario deberían procurar el asesoramiento de los expertos a fin de mejorar la viabilidad de los proyectos y reducir la vulnerabilidad. Los equipos de proyectos considerarán los riesgos planteados por las amenazas naturales y tecnológicas, en base a la mejor información disponible. El Banco se encuentra en proceso de finalizar un Listado de Verificación (“*Checklist*”) para la Gestión del Riesgo de Desastres (Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sustentable, No. ENV-144), herramienta que asistirá a los equipos de proyectos para identificar las necesidades técnicas e institucionales y así poder integrar los principios de la gestión del riesgo de desastres en el diseño y la ejecución de los préstamos sectoriales, según corresponda.

Para los proyectos en zonas de alto riesgo, las secciones de los Informes de Monitoreo del Desempeño de los Proyectos (“*Project Performance Monitoring Reports*” -PPMRs) relacionadas con el logro de los objetivos de desarrollo, los temas de sostenibilidad y las implicancias para el desempeño general del proyecto deberían analizar explícitamente el impacto de los desastres y las medidas de mitigación llevadas a cabo por el proyecto.

Eliminación de los efectos potencialmente negativos de los proyectos

Una preocupación adicional consiste en que los mismos proyectos financiados mediante préstamos no provoquen ni contribuyan a niveles de riesgo irrazonablemente altos. Esto es importante especialmente en el caso de los proyectos que pueden provocar el riesgo de amenazas tecnológicas. Existen diferentes formas de inversiones que pueden aumentar el riesgo. Debería solicitarse la opinión de los expertos para que proporcionen al prestatario y al Banco lineamientos para la gestión de desastres, según sea necesario. Es importante evaluar el riesgo en cada proyecto y también cuando se incorporen suficientes medidas de seguridad y precauciones para la reducción del riesgo. Las medidas apropiadas de mitigación pueden incluir la preparación e implementación de planes detallados sobre las medidas para la reducción del riesgo, las evaluaciones periódicas sobre la seguridad durante la construcción, y el mantenimiento adecuado.

A fin de respaldar el trabajo en esta área, los equipos del BID pueden basarse en el Manual de Salvaguardas Ambientales (“*Environmental Safeguards Handbook*”) que se está elaborando para apoyar la Política de Cumplimiento Ambiental y de Salvaguardas del Banco. Dicho manual contiene lineamientos, buenas prácticas y definiciones para asistir a los patrocinantes de proyectos, a los equipos de proyectos, a las agencias ejecutoras y a

otras partes interesadas. El manual estará disponible en Internet y será actualizado periódicamente para reflejar las buenas prácticas internacionales en este campo. El Manual y la Lista de Verificación para la Gestión del Riesgo de Desastres contienen preguntas claves para ayudar al Banco y a los equipos de proyectos a identificar las posibles fuentes de problemas en los proyectos que serán utilizados como parte del proceso interno de revisión social y ambiental del Banco.

Incentivos financieros para la reducción del riesgo

Las comunidades locales, los gobiernos municipales, los ministerios sectoriales y el sector privado (los consumidores de los servicios relacionados con la prevención del riesgo) deben comprender los riesgos que enfrentan y deben contar con el poder necesario para protegerse a sí mismos y a sus bienes. Para cumplir con este objetivo, es fundamental compartir la información, lo cual incluye demostrar los resultados positivos de las medidas de prevención y mitigación, y suministrar la información fácilmente accesible acerca de las amenazas que enfrentan las comunidades. El análisis de lo que las hace vulnerables, además de su situación con relación a otras comunidades, puede ayudar a hacer de la prevención una prioridad para la comunidad. Los incentivos financieros constituyen herramientas valiosas para señalar la importancia de la prevención y de la mitigación para estimular las inversiones en nuevas áreas. Estos incentivos pueden incluir los subsidios para la construcción de viviendas de bajo valor en áreas menos susceptibles de sufrir desastres, los sistemas de seguros y los subsidios para la elaboración de estudios de viabilidad de los proyectos sobre inversiones de mitigación. El Banco también puede ayudar a los países a eliminar los impedimentos para el desarrollo de los mercados de seguros, incluyendo mejorar y poner a disposición la información, y a través del diseño y el establecimiento de los mecanismos apropiados del mercado para los seguros y otros instrumentos de cobertura.

Las inversiones en prevención de los desastres a veces tienen una utilidad privada relativamente baja, pero ofrecen beneficios de externalidades para toda la sociedad. El Banco puede tener un papel central al ofrecer incentivos que aumenten la tasa de interés nacional de estas inversiones. En otras instancias el Banco puede dar los incentivos necesarios al ayudar a los países a reducir los riesgos y la falta de certeza que surgen de las inversiones con ganancias a largo plazo, o estableciendo una masa crítica para asegurar las economías de escala. Los proyectos financiados por el Banco que brindan apoyo financiero para la reducción del riesgo deberían ser: (i) específicos y eficientes (a los beneficiarios se les debe ofrecer sólo los recursos suficientes para cubrir sus costos marginales de adopción); (ii) temporarios (los pagos deben realizarse durante un período bien definido para prevenir las relaciones de dependencia permanente); (iii) eficientes (los fondos serán aplicados a los beneficiarios que ofrezcan las mayores reducciones marginales de la vulnerabilidad); y (iv) costo-efectivos (debe usarse el método menos costoso para lograr los objetivos deseados).

4.5 Operaciones post-desastre

Reformulación de préstamos

Los préstamos del BID sólo pueden ser reformulados para responder a un desastre si el país prestatario declara oficialmente la existencia del desastre. El Banco aceptará la reformulación de los préstamos si el impacto de dicha reformulación sobre los objetivos del desarrollo a largo plazo han sido evaluados tomando en consideración las consecuencias para el uso y los objetivos pretendidos originalmente, y el nuevo uso de los fondos propuesto, creando así las condiciones para la toma de decisiones informadas por parte de las autoridades a cargo de la aprobación y de las partes interesadas relevantes. Debe asegurarse la transparencia en la reformulación y debe existir un mecanismo adecuado para el monitoreo y la auditoría de la ejecución de las transferencias de recursos, tomando en cuenta las necesidades específicas de oportunidad, dada la naturaleza de la situación. Los préstamos reformulados deben ser monitoreados y auditados a través del sistema de monitoreo y supervisión del Banco, de modo oportuno para asegurar que los fondos cumplan con los nuevos objetivos.

Como requisito adicional, una parte de los fondos redireccionados deben ser asignados a mejorar la gestión preventiva del riesgo de desastres y para evitar el resurgimiento de la vulnerabilidad. La legislación y las regulaciones de algunos países especifican un monto, requiriendo, por ejemplo, que como mínimo un 10% de los fondos redireccionados sean asignados a la prevención y mitigación, para evitar las posteriores reparaciones en las inversiones de infraestructura, así como para desarrollar nuevas políticas, capacitación, una mayor concientización pública sobre la gestión del riesgo de desastres, etc. Según información de la OEA y de la OPS, en este tipo de proyectos las inversiones en prevención y mitigación, del orden del 5 al 7% de los costos totales de la nueva construcción, reducen sustancialmente la probabilidad de pérdidas futuras. El reacondicionamiento es mucho más costoso. De acuerdo a la evaluación de trece proyectos de reconstrucción del BID entre 1995 y 2002 (RE-292), la inversión promedio estimada en prevención y mitigación fue de sólo 4,5%.

Evitar el resurgimiento de la vulnerabilidad

Cuando el Banco otorgue nuevos préstamos después de un desastre es importante dar cuenta de la vulnerabilidad de los proyectos futuros financiados por el Banco. El período post-desastre presenta una oportunidad para involucrarse en el diseño de proyectos y tomar en cuenta las lecciones aprendidas del desastre más reciente. Esto requiere tener en cuenta los cambios ambientales, sociales y económicos de la zona afectada. No se puede asumir que todas o parte de las condiciones pre-desastre siguen existiendo. La reconstrucción debería ser diseñada para asistir a la población afectada en el restablecimiento de infraestructura adecuadamente diseñada para proveer servicios esenciales y seguridad.

Al diseñar los proyectos de reconstrucción, el Banco enfatiza que no se reconstruya la vulnerabilidad. Esto es particularmente importante en el caso de proyectos tales como las viviendas, en que las vidas estarán en riesgo inmediatamente. Siguiendo las precauciones delineadas arriba, las evaluaciones del riesgo de los proyectos deberían proporcionar la salvaguarda necesaria para evitar reconstruir o contribuir a la vulnerabilidad.

Asistencia humanitaria

La salvaguarda del capital humano y la protección de las vidas son esenciales para alcanzar los objetivos de desarrollo económico y social en América Latina y el Caribe. Por lo tanto, la nueva política permite al Banco financiar la asistencia humanitaria cuando sea meritorio, mediante cooperaciones técnicas de emergencia (GN-1862-5 y AT-986). Los fondos puestos a disposición por el Banco deberían ser administrados a través de entidades internacionales no gubernamentales con experiencia específica en este campo. Sin embargo, dar ayuda humanitaria no es parte de la misión central del Banco, pues el BID no posee una ventaja comparativa en este campo. La misión del Banco consiste en contribuir a la aceleración del proceso de desarrollo económico y social, mientras que el objetivo de la asistencia humanitaria consiste en proveer ayuda temporaria. Más aún, la asistencia humanitaria normalmente es financiada mediante recursos donados y no con préstamos, que es la actividad central del Banco. Por último, el Banco no posee un personal adecuadamente capacitado ni la suficiente capacidad en el terreno para poder proveer una asistencia humanitaria rápida y acertada.

4.6 Evaluación del impacto de la política

A fin de evaluar el progreso en la implementación de esta política, una vez que entre en vigencia, el Banco debe encargarse de la realización de una evaluación independiente cada cinco años. La evaluación cubrirá todas las directivas, concentrándose particularmente en la integración de la gestión del riesgo de desastres en el proceso de programación (A-1) y en el ciclo de proyecto (A-2).

Para mejorar la supervisión y la evaluación de la implementación de la política, el Banco desarrollará indicadores de base y de objetivos para monitorear los resultados de la integración de la gestión del riesgo de desastres en las estrategias y la programación de país. Además, los indicadores de desempeño para la gestión del riesgo de desastres en el ciclo de proyecto serán preparados en conexión con la elaboración de los lineamientos correspondientes. En los préstamos ex-post las evaluaciones se centrarán en el cumplimiento de los criterios de elegibilidad para las transferencias de préstamos y en la inclusión de recursos suficientes para evitar reconstruir la vulnerabilidad. En la reconstrucción también debe prestarse atención a los ajustes en las políticas y a las deficiencias institucionales, a fin de reducir la vulnerabilidad a los desastres futuros.

V. Hacia adelante

La nueva Política para la Gestión del Riesgo de Desastres representa y apoya un cambio definitivo que pasa de la gestión reactiva del riesgo de desastres a la gestión proactiva.

La política crea oportunidades para la acción, entre las que se incluyen las siguientes:

- Apoyo a estructuras intersectoriales para la gestión proactiva del riesgo, a través de los sistemas nacionales de gestión del riesgo de desastres, con la participación de entidades públicas y privadas;
- Asistencia para la creación y la aplicación de estándares de gestión del riesgo de desastres;
- Apoyo a las evaluaciones a nivel del país de las amenazas y de la vulnerabilidad, y el monitoreo del riesgo;
- Financiamiento de inversiones para la mitigación y de incentivos para apoyar la prevención; y
- Generación de estrategias de protección financiera, incluyendo la transferencia del riesgo, para promover la reducción del riesgo y financiar la reconstrucción que queda por hacer.

Si bien la política propuesta representa un paso hacia adelante en los esfuerzos para tratar de superar los riesgos de amenazas naturales y tecnológicas por parte del Banco, el progreso dependerá de la cantidad de implementaciones exitosas de la gestión proactiva del riesgo de desastres por parte de los países miembros prestatarios. Se necesita de la colaboración de todas las partes interesadas de los sectores público y privado de la región para lograr una gestión proactiva exitosa del riesgo de desastres, para el beneficio de la población de América Latina y el Caribe.

Publicaciones del BID recomendadas

Disponibles en: http://www.iadb.org/sds/env/publication_2530_e.htm

Gestión del riesgo de desastres y el BID

Banco Interamericano de Desarrollo. 2000. *El desafío de los desastres naturales en América Latina y el Caribe. Plan de Acción del BID*. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, DC.

Keipi, Kari; Sergio Mora Castro y Pedro Bastidas. 2005. *Gestión de riesgo de amenazas naturales en proyectos de desarrollo: Lista de preguntas de verificación (Checklist)*. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, DC.

Riesgo de desastres en América Latina y el Caribe

Cardona, Omar Darío. 2005. *Indicadores de riesgo de desastres y gestión de riesgos. Programa para América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, DC.

CEPAL/BID. 2000. Un tema de desarrollo: la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres. CEPAL, Mexico DF.

Chavériat, Celine. 2000. *Natural Disasters in Latin America and the Caribbean: An Overview of Risk*. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación, Washington, DC.

Instituciones para la gestión del riesgo de desastres

Bollin, Christina; Camilo Cárdenas, Herwig Hahn, y Krishna S. Vatsa. 2004. *gestión de riesgo de desastres por comunidades y gobiernos locales*. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible /Departamento de Integración y Programas Regionales, Diálogo Regional de Política, Washington, DC.

Freeman, Paul; Linneroot-Bayer, Leslie A. Martin, Reinhard Mechler, Georg Pflug, y Koko Warner. 2003. *Gestión de riesgo de desastres naturales: sistemas nacionales para la gestión integral del riesgo de desastres. estrategias financieras para la reconstrucción en caso de desastres naturales*. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible / Departamento de Integración y Programas Regionales, Diálogo Regional de Política, Washington, DC.

Desafíos del financiamiento del riesgo

Andersen, Torben J. 2005. *Applications of Risk Financing Techniques to Manage Economic Exposures to Natural Hazards*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, DC.

Miller, Stuart; y Kari Keipi. 2005. *Strategies and Financial Instruments for Disaster Risk Management in Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, DC.

Pettersen, Ivar; John Magne Skjelvik, y Nils Atle Krokeide. 2005. *Exploiting International Financial Markets to Manage Natural Hazard Risks in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington DC.

Desastres tecnológicos y provocados por conflictos

Coletta, Nat J. 2004. *Human-Driven Disasters: Violent Conflict, Terrorism and Technology*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, DC.

Asistencia humanitaria (fuentes ajenas al BID)

<http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/doc205?OpenForm>

<http://www.odihpn.org/publist.asp>

APÉNDICE B

ELEMENTOS CLAVE DE LA GESTIÓN DEL RIESGO					
Preparación y planificación				Respuesta y reconstrucción	
Identificación del riesgo	Mitigación	Transfere- ncia del riesgo	Preparación	Respuesta de emergencia	Rehabilitación y reconstruc- ción
Evaluación de la amenaza (frecuencia, magnitud y ubicación)	Trabajos de mitigación física y estructural	Seguros y reaseguros de la infraestructura pública y de los bienes privados	Sistemas de alerta temprana. Sistemas de comunicación	Asistencia humanitaria	Rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura crítica dañada
Evaluación de la vulnerabilidad (población y bienes expuestos)	Planificación del uso de la tierra y códigos de construcción	Instrumentos del mercado financiero (bonos de catástrofe, fondos especulativos indexados por el clima)	Planes de contingencia (compañías de servicios / servicios públicos)	Limpieza, reparaciones temporarias y restauración de los servicios	Gestión macroeconómica y del presupuesto (estabilización, protección de los gastos sociales)
Evaluación del riesgo (función de la amenaza y de la vulnerabilidad)	Incentivos económicos para el comportamiento pro-mitigación	Privatización de los servicios públicos con regulación de la seguridad (energía, agua, transporte, etc.)	Red de respuesta a las emergencias (local/nacional)	Evaluación de los daños	Revitalización para los sectores afectados (exportaciones, turismo, agricultura, etc.)
Monitoreo de la amenaza y pronosticación (SIG, mapeo, y construcción de escenarios posibles)	Educación, capacitación y concientización acerca de los riesgos y de la prevención	Fondos de Catamidades (a nivel nacional o local)	Refugios Planes de evacuación	Mobilización de recursos para la recuperación (públicos/multilaterales/seguros)	Incorporación de componentes de la mitigación de los desastres en las actividades de reconstrucción
<p><i>Creación y fortalecimiento de sistemas nacionales para la prevención y la respuesta a los desastres:</i> Estos sistemas constituyen una red integrada e intersectorial de instituciones encargadas de todas las fases listadas arriba de reducción del riesgo y de la recuperación posterior a los desastres. Las actividades que necesitan respaldo son las políticas y la planificación, la reforma de los marcos legales y regulatorios, los mecanismos de coordinación, el fortalecimiento de las instituciones participantes, los planes de acción nacionales para las políticas de mitigación y el desarrollo institucional.</p>					
<p>Fuente: BID 2000. <i>El desafío de los desastres naturales en América Latina y el Caribe. Plan de Acción del BID.</i> Washington, D.C.</p>					