



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

POLÍTICA SOBRE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

22 de febrero de 2007

POLÍTICA SOBRE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES¹

22 de febrero de 2007

I. INTRODUCCIÓN

La presente política sobre gestión del riesgo de desastres ha sido formulada en el contexto de un aumento en la frecuencia y gravedad de los desastres en América Latina y el Caribe y de la conciencia de que los desastres tienen gran repercusión en el desarrollo económico y social de la mayoría de los países de la región y afectan en forma desproporcionada a los países y poblaciones más pobres.

La presente política, que asigna especial importancia a la reducción del riesgo, obedece al propósito de mejorar el marco institucional y de políticas del Banco para respaldar la gestión del riesgo de desastres a fin de contribuir a salvaguardar el desarrollo socioeconómico de los países miembros prestatarios y hacer más efectiva la asistencia del Banco.

Una actitud proactiva para reducir el costo de los desastres en la región requiere un planteamiento integral que preste especial atención a las medidas adoptadas antes de que una amenaza se torne en desastre, más que a las acciones posteriores de recuperación. Este planteamiento pretende que la prevención del riesgo de desastres constituya parte integrante de la gobernanza e incluye el siguiente conjunto de actividades: análisis de riesgos para identificar la índole y magnitud de los posibles efectos que encaran los países miembros y que afectan a las inversiones en el desarrollo; medidas de prevención y mitigación para hacer frente a las fuentes estructurales y no estructurales de vulnerabilidad; protección financiera y transferencia del riesgo para distribuir los riesgos financieros en el tiempo y entre diferentes agentes; preparación e intervención ante emergencias para que los países estén en mejores condiciones de afrontar en forma rápida y eficaz una emergencia, y acciones posteriores de rehabilitación y reconstrucción para contribuir a una recuperación efectiva y resguardarse de desastres en el futuro.

El Banco reconoce que una capacidad institucional adecuada y una participación eficaz de la sociedad civil revisten especial importancia para la gestión del riesgo relacionado con las amenazas naturales en el plano nacional, regional o local y para la feliz consecución de los objetivos de la presente política. El Banco hará un esfuerzo adicional por tener en cuenta las estructuras de incentivos y las prioridades contrapuestas que influyen en las decisiones de los gobiernos nacionales, regionales o locales de invertir en la gestión del riesgo de desastres; la mayor función que cabe a la inversión del sector

¹ El documento complementario de la nueva política que se propone proporciona la base de referencia y el contexto del presente documento. En él se destacan el estado actual de la gestión del riesgo de desastres en América Latina y el Caribe y la necesidad de reducir la vulnerabilidad, y se exponen con mayor detalle los méritos de la transición a la gestión del riesgo de desastres que entraña la nueva política.

privado y a las asociaciones entre los sectores público y privado; las mejoras en la calidad de la información y el acceso a ella como resultado de la investigación y de las nuevas tecnologías; la importancia cada vez mayor de los desafíos y oportunidades en los planos regional y mundial, y la importancia de la coordinación entre organismos para llevar a cabo una acción eficaz. El Banco reconoce que diversos procesos de desarrollo, como la urbanización rápida y el deterioro del medio ambiente, pueden influir en la vulnerabilidad a los riesgos naturales y que la vulnerabilidad suele tener dimensiones específicas de género y pobreza.

II. OBJETIVOS

La política del Banco sobre gestión del riesgo de desastres tiene por propósito orientar la acción de la institución para asistir a sus prestatarios en la reducción de riesgos derivados de amenazas naturales y en la gestión de desastres, a fin de favorecer el logro de sus objetivos de desarrollo económico y social.

La política tiene dos objetivos específicos, que están relacionados entre sí:

- (i) Dar mayor eficacia al Banco en la tarea de ayudar a sus prestatarios a realizar una gestión sistemática de los riesgos relacionados con amenazas naturales mediante la determinación de esos riesgos, la reducción de la vulnerabilidad y la prevención y mitigación de los consiguientes desastres antes de que ocurran.
- (ii) Facilitar la prestación de asistencia rápida y adecuada del Banco a sus países miembros prestatarios en casos de desastre, en un esfuerzo por revitalizar eficientemente sus iniciativas de desarrollo y evitar que se vuelva a crear una situación de vulnerabilidad.

III. ALCANCE

Ámbitos de cobertura

La política sobre gestión del riesgo de desastres será aplicable al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en sus actividades con los sectores público y privado, y al Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).

Las actividades y los instrumentos sujetos a la presente política abarcan la formulación y aplicación de las estrategias de país y los diálogos de programa de país, los productos financieros y no financieros, las operaciones con los sectores público y privado, la intermediación financiera y los aspectos pertinentes de las prácticas de adquisiciones para proyectos del Banco.

La política prevé dos cursos de acción que se refieren a: (i) la **prevención y mitigación de desastres** que tengan lugar como resultado de amenazas naturales, mediante la

programación y una labor proactiva en los proyectos a nivel regional, nacional y local, y (ii) la **intervención posterior** para hacer frente a los efectos de los fenómenos naturales y a los **daños materiales** (como derrumbes de estructuras o explosiones) causados por accidentes tecnológicos u otros tipos de desastre dimanados de la actividad humana.

Con respecto a las amenazas naturales, la presente política abarca desde las *amenazas de poca frecuencia y grandes consecuencias* hasta las *amenazas de gran frecuencia y pocas consecuencias*. Las amenazas de grandes consecuencias por lo general culminan en una catástrofe “declarada” que supera la capacidad del país o de la comunidad afectados para la encarar la crisis con sus propios recursos. Cuando las amenazas de gran frecuencia y pocas consecuencias (como inundaciones, incendios forestales o sequías frecuentes) son objeto de una gestión deficiente, pueden surtir efectos acumulados significativos en la acción de un país para reducir la pobreza y alcanzar objetivos de equidad social, así como en su desarrollo económico.

El Banco no tiene una ventaja comparativa en la esfera de la asistencia humanitaria, que se ha de prestar únicamente mediante operaciones de cooperación técnica de emergencia (como se describe en la Directiva B-3) o a través de fuentes distintas del Banco.

Definiciones básicas

“*Desastre*”, en la acepción que se da al término en la presente política, significa una perturbación grave del funcionamiento de una sociedad, una comunidad o un proyecto que causa pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, considerables o generalizadas, las cuales exceden la capacidad de la sociedad, comunidad o proyecto afectados para hacer frente a la crisis con sus propios recursos.

Por “*amenazas naturales*” se entienden los procesos o fenómenos naturales que ocurren en la biosfera y que pueden constituir un evento perjudicial. Esas amenazas comprenden terremotos, tormentas de viento, huracanes, deslizamientos de tierra, maremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, heladas, incendios forestales y sequías o una combinación de estos fenómenos. La presente política comprende las amenazas derivadas de variaciones climáticas como las relacionadas con el fenómeno de El Niño.

“*Vulnerabilidad*” es una condición determinada por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que dejan a una comunidad más expuesta a los efectos de las amenazas.

“*Gestión del riesgo de desastres*” es el proceso sistemático que integra la identificación, la mitigación y la transferencia del riesgo, así como la preparación para reducir los efectos de desastres futuros. Comprende la intervención en casos de emergencia, así como las acciones de rehabilitación y reconstrucción para reducir las consecuencias de los desastres ya ocurridos y evitar que se vuelva a crear una situación de vulnerabilidad.

Ámbitos excluidos de la presente política

La **prevención y mitigación** de desastres causados por la violencia social y política (denominados también desastres producidos por conflictos) se tratarán al margen de la presente política porque la planificación y aplicación de las políticas, estrategias y medidas que permiten identificar y reducir los riesgos relacionados con esos eventos son muy diferentes de las que permiten prevenir y mitigar amenazas naturales.

En cuanto a la prevención de las amenazas tecnológicas, su gestión formará parte del proceso ordinario de diseño y ejecución de proyectos del Banco, de conformidad con las políticas sectoriales aplicables. La gestión de las actividades del Banco para enfrentar y invertir el deterioro del medio ambiente, que puede constituir una razón subyacente de una mayor vulnerabilidad a las amenazas naturales y, en algunos casos, de un aumento de ellas, se hará a través de la [Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias](#), que enuncia también salvaguardias destinadas a que todas las operaciones y actividades del Banco sean ecológicamente sostenibles.

Tampoco están comprendidas en la presente política las epidemias y pandemias como el VIH/SIDA, que caen en el ámbito de la Política de salud pública del Banco.

La gestión de las operaciones de préstamo para emergencias financieras se hace con arreglo a las Pautas del Banco para los préstamos de emergencia.

La gestión de los riesgos relacionados con el personal y las instalaciones del Banco está comprendida en el Plan de continuidad de las actividades del Banco.

IV. DIRECTIVAS

Las directivas siguientes enuncian los principios por los que se ha de orientar el Banco en la gestión del riesgo de desastres relacionado con la programación y las actividades de proyectos con los sectores público y privado y la acción del Banco en caso de desastre.

IV-A) Gestión del riesgo por medio de la programación y las operaciones

A-1. Programación

Diálogo con los países miembros prestatarios. El Banco procurará que el temario del diálogo con los países miembros prestatarios incluya la gestión proactiva del riesgo de desastres. El Banco tendrá debidamente en cuenta la vulnerabilidad asociada a las amenazas naturales y la gestión del riesgo en relación con los ámbitos prioritarios de intervención que se hayan examinado y convenido con los prestatarios para la formulación de las estrategias regionales y de país y los programas operativos.

El Banco clasificará a los países según su nivel de exposición a amenazas naturales sobre la base de los indicadores existentes y de la propia experiencia del Banco. En el caso de países muy expuestos a amenazas naturales, el Banco incluirá su vulnerabilidad potencial entre los grandes retos de desarrollo y propondrá una evaluación del riesgo de desastre en

el país. Cuando la evaluación indique que el desarrollo económico y social del país podría sufrir trastornos importantes como resultado de desastres derivados de amenazas naturales, el Banco promoverá la inclusión de actividades de gestión del riesgo de desastres en la estrategia y el programa operativo para el país convenidos con el prestatario. Estas actividades podrán incluir reformas de política y actividades concretas de fortalecimiento institucional y planificación del uso de la tierra, medidas de protección financiera, por ejemplo mediante la transferencia del riesgo, y proyectos de inversión que propicien una menor vulnerabilidad en los planos nacional, regional y municipal. Cuando las amenazas naturales puedan afectar a más de un país, el Banco promoverá un planteamiento regional dentro del marco de programación existente. El Banco promoverá la utilización de la Facilidad Sectorial para la Prevención de Desastres y del Fondo para la Prevención de Desastres que se describen en la sección V de la presente política y de los demás medios que ofrece para financiar las medidas que se recomienden como resultado del proceso de evaluación.

A-2. Riesgo y viabilidad de los proyectos

Determinación y reducción del riesgo de los proyectos. Los proyectos con los sectores público y privado financiados por el Banco incluirán las medidas necesarias para reducir el riesgo de desastres al nivel aceptable que determine el Banco sobre la base de las normas y las prácticas generalmente aceptadas. El Banco no financiará proyectos que, según su análisis, acrecienten la amenaza de pérdida de vidas humanas, lesiones importantes, trastornos económicos mayores o daños materiales graves imputables a amenazas naturales.

Durante el proceso de preparación de los proyectos, los equipos de proyecto determinarán si éstos entrañan una alta exposición a amenazas naturales o presentan un elevado potencial de agravación del riesgo. Las conclusiones se comunicarán al Banco a través del proceso de selección y clasificación de proyectos desde el punto de vista social y ambiental. Los equipos de proyecto deben considerar el riesgo de exposición a amenazas naturales teniendo en cuenta la frecuencia, duración e intensidad previstas de los fenómenos en la zona geográfica del proyecto.

Los equipos de proyecto realizarán una evaluación del peligro de amenazas naturales en el caso de proyectos que se consideren muy expuestos a amenazas naturales o con un elevado potencial de agravación del riesgo. Habría que tener especial cuidado en evaluar el riesgo de proyectos situados en zonas muy propensas a desastres, así como en sectores tales como vivienda, energía, agua y saneamiento, infraestructura, desarrollo industrial y agrícola e instalaciones críticas de salud y educación, según proceda. En el análisis del riesgo y la viabilidad del proyecto habrían de considerarse medidas de mitigación tanto estructurales como no estructurales. Ello supone prestar atención específicamente a la capacidad de las instituciones nacionales competentes para hacer cumplir las debidas normas de diseño y construcción y a las disposiciones financieras para el mantenimiento adecuado de los activos físicos según el riesgo que se prevea.

Si en cualquier punto del proceso de preparación del proyecto se encontrasen riesgos graves debidos a amenazas naturales, habrán de adoptarse medidas adecuadas para establecer la viabilidad del proyecto, incluida la protección de los habitantes y las inversiones afectados por actividades financiadas por el Banco. Habrá que analizar medidas alternativas de prevención y mitigación reduzcan la vulnerabilidad e incluirlas en el diseño y ejecución del proyecto según proceda. Estas medidas deberían incluir la planificación de seguridad y para imprevistos destinada a proteger la salud humana y los bienes económicos. Cuando sea razonablemente necesario, se deberá recabar el dictamen de expertos y procurar el cumplimiento de estándares internacionales. En el caso de los bienes físicos, el Banco exigirá que, en el momento de la preparación del proyecto, el prestatario establezca los procedimientos para realizar evaluaciones periódicas de seguridad (durante la construcción y durante la vigencia operativa del proyecto) y el debido mantenimiento de las obras y el equipo del proyecto de conformidad con las normas generalmente aceptadas en la industria en tales circunstancias.

En el proceso del Banco para la selección y clasificación de proyectos desde el punto de vista social y ambiental se evaluarán las medidas que hayan tomado los equipos de proyecto para identificar y reducir el riesgo de amenazas naturales.

IV-B) Operaciones después de desastres

A fin de prestar asistencia oportuna en las distintas etapas siguientes a un desastre, el Banco puede emplear procedimientos especiales para la tramitación y reformulación de préstamos a fin de simplificar la preparación y agilizar la ejecución, incluidos los procedimientos especiales de adquisiciones para situaciones de emergencia.

B-1. Reformulación de préstamos

Reorientación de recursos de préstamos existentes. El Banco podrá aprobar la reformulación de préstamos en ejecución al producirse un desastre si: (i) el gobierno ha declarado oficialmente el estado de excepción o una situación de desastre; (ii) se ha estimado el efecto de la reformulación del préstamo teniendo en cuenta el destino previsto del préstamo o los préstamos que se han de reformular y los objetivos del proyecto correspondiente, en relación con el nuevo uso propuesto de los fondos, creando así las condiciones para que las autoridades encargadas de aprobar la operación puedan adoptar decisiones mejor fundadas; (iii) existe una transparencia adecuada y hay mecanismos suficientes para la supervisión, auditoría y notificación del uso de los fondos reorientados, y a la vez se tiene en cuenta la necesidad de una respuesta rápida según la naturaleza de la situación, y (iv) un alto porcentaje de los fondos reorientados se destinará a reducir la vulnerabilidad del prestatario ante futuros desastres y a aumentar la capacidad del país para llevar a cabo una gestión integral del riesgo de desastres².

² Las directrices correspondientes a la presente política recomendarán qué parte del costo total de las inversiones debería ser asignada a las medidas de mitigación y prevención de desastres en el caso de la reformulación de préstamos o de proyectos de reconstrucción.

B-2. Reconstrucción

Evitar que se vuelva a crear vulnerabilidad. En operaciones que financian la rehabilitación y reconstrucción después de un desastre deberán tomarse precauciones especiales para no volver a crear ni agravar una situación de vulnerabilidad. Esas precauciones incluyen las mencionadas en la directiva A-2, así como la corrección de deficiencias en las políticas de gestión del riesgo y en la capacidad institucional según se indica en la directiva A-1. Gran parte importante de las nuevas inversiones se destinará a reducir la vulnerabilidad a desastres en el futuro y a aumentar la capacidad del país para llevar a cabo una gestión integral del riesgo de desastres³. Hay que prestar especial atención a las lecciones extraídas de fenómenos recientes. El Banco no partirá del supuesto de que las condiciones vigentes antes del desastre se mantendrán en todo o parte en la zona afectada. Habría que proceder a evaluar el riesgo de desastres en el proyecto de reconstrucción teniendo en cuenta las características específicas de la zona, el sector y la infraestructura de que se trate, así como la situación económica, social y ambiental imperante y los cambios ocurridos en la zona afectada como resultado del desastre.

B-3. Asistencia humanitaria

Función limitada del Banco. Únicamente se concederá asistencia humanitaria con recursos del Banco cuando el gobierno haya declarado oficialmente el estado de excepción o una situación de desastre. Este financiamiento se proporcionará únicamente mediante operaciones de cooperación técnica de emergencia que se ejecutarán en el curso de un desastre o inmediatamente después. Los recursos deberían ser administrados por organizaciones internacionales o nacionales especializadas en asistencia humanitaria. El Representante del Banco, en coordinación con el gobierno del país beneficiario, estará encargado de seleccionar a las organizaciones de asistencia que recibirán los fondos y administrarán la asistencia.

En caso de que el Banco concierte en el futuro un acuerdo para la administración de recursos proporcionados por fuentes externas que incluya la asistencia humanitaria entre las actividades financiables, esta asistencia debería formularse de manera compatible con los principios enunciados en la presente política.

V. APLICACIÓN DE LA POLÍTICA

La presente política entrará en vigor tres meses después de su aprobación por el Directorio Ejecutivo; ello dejará un margen suficiente de tiempo para poner en práctica los cambios y procedimientos administrativos necesarios en la institución. La política

³ Ibid.

será aplicable a las operaciones que ingresen en el inventario del Banco⁴ después de la fecha de entrada en vigor de la política.

En respaldo de la presente política, la Administración del Banco impartirá directrices concretas acerca de la forma de aplicar sus principios y cada una de sus directivas. La Administración podrá actualizar de cuando en cuando las directrices según sea necesario para tener en cuenta las lecciones aprendidas y las buenas prácticas que vayan surgiendo. Las directrices y el documento complementario de la presente política incluirán una lista completa de definiciones.

El Banco utilizará sus procedimientos habituales, incluidos los del proceso de selección y clasificación ambiental, para supervisar el desempeño y evaluar el cumplimiento de las directrices enunciadas en la presente política. El Banco hará realizar una evaluación independiente tres años después de que entre en vigor la presente política a fin de determinar sus efectos en las actividades de la institución, particularmente en cuanto a la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en el proceso de programación, según se indica en la directiva A-1, y en el ciclo del proyecto, como se indica en la directiva A-2. El Banco dará a conocer públicamente su experiencia en la aplicación de la presente política y la consecución de sus objetivos.

El Banco dispone de varios instrumentos especializados que contribuyen a la aplicación de la presente política. Se puede recurrir a estos instrumentos para ayudar a los países miembros prestatarios en la gestión del riesgo de desastres, como complemento de los mecanismos ordinarios de cooperación técnica y préstamos del Banco. Tales instrumentos comprenden, entre otros, la Facilidad Sectorial para la Prevención de Desastres, el Fondo para la Prevención de Desastres y el Fondo Fiduciario de Múltiples Donantes para la Prevención de Desastres, los cuales proporcionan financiamiento para la determinación, prevención o mitigación del riesgo y la preparación ante desastres. Entre los instrumentos para operaciones posteriores a un desastre se incluyen el Mecanismo de Respuesta Inmediata (enlace), las operaciones de cooperación técnica de emergencia (enlace) y los procedimientos especiales de adquisiciones para situaciones de emergencia (enlace). El Banco pasará revista a los instrumentos existentes y podrá establecer nuevos mecanismos para aumentar su eficiencia y efectividad.

La presente política no puede abarcar específicamente todas las circunstancias, por lo que es posible que haya que considerar excepciones a una o más de sus directivas. En tales circunstancias, las propuestas de excepciones en las actividades de programación o en la formulación y ejecución de un proyecto habrán de demostrar las características extraordinarias de la situación que las justifiquen. Las propuestas de proyecto que se

⁴ Las operaciones ingresan en el inventario del Banco (i) después de la firma de la carta mandato en el caso de las operaciones con el sector privado, (ii) después de haberse asignado un número al proyecto, en el caso de las operaciones con el sector público y del Fondo Multilateral de Inversiones, y (iii) para los documentos de estrategia de país, cuando el proceso no se haya aún iniciado (según la práctica actual de los departamentos operativos, el proceso de estrategia de país se considera iniciado una vez se ha elaborado un esquema anotado, un documento de antecedentes o un documento de diálogo de política).

aparten de la política deberán incluir medidas para mitigar los efectos conexos, junto con una solicitud formal de cualesquiera excepciones concretas.

VI. RELACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS

La presente política reemplazará la política operativa OP-704 sobre *Desastres Naturales e Inesperados*. La presente política se aplicará de manera compatible con las demás políticas y estrategias pertinentes del Banco.