

OP-704 DESASTRES NATURALES E INESPERADOS

Marzo 1999

[Acceso a la Versión anterior](#)

INTRODUCCION: TIPOS DE DESASTRES

- A. Los miembros prestatarios del Banco son siempre vulnerables a las emergencias debidas a desastres naturales e inesperados. Entre ellos se incluyen los terremotos, maremotos (tsunamis), huracanes, erupciones volcánicas (lava, cenizas, rocas), inundaciones, sequías, epidemias, incendios forestales y erosión, o una combinación de ellos, y los accidentes que afectan muy negativamente a la producción económica o el medio ambiente, tales como las explosiones, y los derrames de petróleo y de productos químicos.
- B. Cuando ocurren estos fenómenos, suelen seguirlos una serie de acontecimientos que producen una catástrofe de grandes proporciones, que causa muchas muertes o afecta gravemente a la economía nacional, o ambas cosas, dañando la infraestructura y las construcciones en obra, y acarreando pérdidas de bienes materiales.

DEFINICION

Para los fines de esta política, se entiende que el término "desastre" se refiere a cualquier emergencia debida a la acción de un desorden natural, accidental o causado por el ser humano que cause muertes, daños a la infraestructura física y de servicios de cualquier país miembro prestatario, o pérdidas de bienes materiales tan extendidas que afectan al desarrollo económico y social.

Los miembros prestatarios del Banco pueden ser vulnerables a emergencias debidas a desastres en cualquier momento. La asistencia del Banco en esta esfera se orienta a los efectos imprevistos de tales desastres y sus consecuencias socioeconómicas y ecológicas para esos países.

OBJETIVOS

La principal finalidad de la participación del Banco en la esfera de los desastres naturales e inesperados es asistir a los países miembros a proteger eficazmente y resumir su desarrollo socioeconómico. El Banco también procura ayudar a los países miembros a tomar medidas adecuadas para reducir o evitar las pérdidas que ocasionan todos los desastres. A pedido de dichos países, el Banco participará para aumentar la capacidad del país de tomar en cuenta su vulnerabilidad a los desastres en sus proyectos y programas de desarrollo y de dar una respuesta a ellos. Son objetivos específicos la preparación para hacer frente a aquellos peligros que causan pérdidas de vida y daños en la infraestructura económica y el medio ambiente, y la prevención y/o la mitigación de esos peligros. En la asistencia a los países prestatarios afectados por desastres, se distinguen tres etapas: antes, durante y después del suceso.

Antes de un desastre, la asistencia del Banco se centra en lo siguiente:

- a. La Preparación para el Desastre tiene como finalidad reducir el efecto de éste, estructurando de antemano la capacidad de los países de hacer frente a la emergencia de manera rápida y eficaz;
- b. la etapa de Prevención y/o Mitigación del Desastre incluye medidas para impedir que un fenómeno

natural o un peligro en potencia afecte en forma perjudicial a las personas, la infraestructura económica o el medio ambiente.

Durante la emergencia, la meta principal es la reducción al mínimo de las pérdidas de vida y bienes. Según el tipo de desastre y el estado de preparación, el Banco colaborará con el país solicitante en sus empeños por lograr objetivos prioritarios urgentes.

Después de la emergencia, viene la etapa de rehabilitación, cuyas finalidades son las siguientes:

- a. Reparar a la mayor brevedad posible los daños en la infraestructura de servicios;
- b. proporcionar servicios necesarios y seguridad a la población; y
- c. garantizar la normalización de las actividades económicas.

La rehabilitación puede ser temporaria o permanente. Si se rehabilita una zona para su utilización a corto plazo con la finalidad de satisfacer exclusivamente las necesidades esenciales primarias de la población, se considera temporaria. Es permanente cuando la infraestructura dañada se rehabilita mediante medidas destinadas a lograr el pleno funcionamiento de la zona afectada. La rehabilitación puede incluir medidas de preparación para enfrentar los efectos adversos de repeticiones futuras de desastres semejantes, y para la prevención y mitigación de esos efectos, así como para hacer frente a sus consecuencias para el medio ambiente.

DEFINICION DE LA EMERGENCIA

La emergencia es la situación de crisis generada por un desastre y la caracterizan los siguientes factores:

- a. Se interrumpe la actividad normal en las zonas afectadas o en todo el país;
- b. quedan destruidos servicios públicos, viviendas, edificios públicos y privados, instalaciones industriales y comerciales, carreteras, etc.;
- c. surge la necesidad de:
 - i. Despejar y limpiar a fondo la zona;
 - ii. activar los servicios ordinarios de emergencia tales como la policía, los bomberos, y el personal de salud pública, o las unidades militares para operaciones de rescate y salvataje;
 - iii. atender a las necesidades esenciales de la población que ésta satisface por sí misma en tiempos normales, como ser alimentos, vivienda y requisitos para el bienestar personal;
 - iv. tomar medidas especiales para el tratamiento médico;
 - v. reparar en forma provisional la infraestructura dañada, para restablecer los servicios esenciales, tales como la energía, el gas, el agua potable y el saneamiento, las comunicaciones y los servicios sanitarios de emergencia; y
 - vi. desarrollar programas de rehabilitación y reconstrucción.

ESFERAS DE ACTIVIDAD

El Banco aconseja a los gobiernos que, en la planificación de su desarrollo, tomen en cuenta las consecuencias de los desastres y sus indeseados efectos socioeconómicos y ambientales, mediante la incorporación a sus programas de desarrollo de medidas para una eficaz preparación, prevención y/o mitigación.

El Banco puede participar en la esfera de los desastres mediante la cooperación técnica y los préstamos. La política del Banco relativa a los desastres naturales e inesperados abarca actividades que se realizan antes y después de la emergencia y durante ésta.

1. Antes de la emergencia

- a. **Preparación para el desastre:** Actividades de planificación y programación para aumentar la capacidad de los países para luchar contra los desastres en zonas de gran vulnerabilidad. Estas actividades, que se basan en la asignación de mayores prioridades a las situaciones en que corre más riesgo el desarrollo económico, incluyen, por ejemplo, i) la creación de sistemas de información, advertencia y alerta que permitan la rápida puesta en marcha de estados de preparación listos para entrar en funcionamiento durante una emergencia, ii) el equipamiento y formación de recursos humanos especializados; y iii) la promoción del financiamiento de fondos fiduciarios nacionales para la financiación sostenida de medidas de preparación para desastres, en un contexto de cooperación que comprenda organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil.

Debe señalarse que los avances tecnológicos recientes están aumentando la previsibilidad de los desastres naturales tales como las inundaciones, los incendios y los terremotos. Se ha comprobado que la información satelital empleada conjuntamente con los nuevos sistemas GIS es eficaz para asistir a los gobiernos y autoridades dedicados a la planificación de asentamientos humanos. El Banco favorece la adopción de nuevas tecnologías, tales como las mencionadas, en casos en que pueda demostrarse su utilidad práctica.

- b. **Prevención y/o mitigación de desastres:** Una amplia variedad de actividades ajustadas a los peligros prioritarios específicos descritos en el marco de la preparación para el desastre. Entre los ejemplos se incluye el levantamiento de muros de derivación para canalizar la dirección de la lava a fin de que no alcance los centros poblados, la construcción de represas o diques para impedir las inundaciones, la utilización de técnicas de construcción a prueba de terremotos, la instalación de flejes contra huracanes para que los vientos dañen menos los techos, y la construcción de rompeolas en puertos y zonas costeras de bajo nivel como protección contra el daño provocado por las aguas, etc.

2. Durante la emergencia

El Banco movilizará recursos para prestar al país solicitante asistencia oportuna en esferas de actividad tan urgentes como el despeje y la limpieza a fondo de la zona del desastre; la activación de los servicios ordinarios de emergencia; la atención a las necesidades esenciales de la población, que ésta normalmente obtiene por sí misma; y la toma de medidas relativas a la salud pública y el tratamiento médico. Al mismo tiempo, el Banco recogerá información sobre el desastre para prepararse para tomar otras medidas.

- a. Papel del Representante del Banco en el país

Cuando ocurre un desastre en un país miembro, el Representante informará cabal y puntualmente a la Administración sobre la evolución de la emergencia, haciendo un seguimiento de las probables consecuencias socioeconómicas para el país, su situación financiera y su

comercio exterior; describirá cómo el desastre ha afectado, o afectará probablemente, a los planes de desarrollo en vigencia y los programas en marcha financiados entera o parcialmente por el Banco; y suministrará una evaluación de las necesidades que surjan de la emergencia y un resumen del socorro prestado por la comunidad internacional por intermedio de organizaciones especializadas tales como la Cruz Roja, los organismos de las Naciones Unidas, y por otros países por la vía directa de sus organismos gubernamentales.

b. Medidas que toma la Administración

Cuando la Administración del Banco reciba una solicitud oficial de asistencia para una emergencia y verifique que ha ocurrido un desastre natural en uno de sus países miembros, se tomarán las siguientes medidas:

- i. Se pondrá en ejecución medidas de conformidad con esta política, para conceder al país afectado, con la máxima rapidez y flexibilidad, los recursos que le permitan sanar o superar los efectos negativos causados por el desastre en la infraestructura física y de servicios del país y en la ejecución normal de los planes de desarrollo acordados con anterioridad. Entre estas medidas la Administración llevará a la práctica las siguientes:
 1. Activará el proceso mediante el cual se ofrecen inmediatamente recursos del **Mecanismo de Reconstrucción para casos de Emergencia** (Véase [OP-306](#));
 2. con un máximo de rapidez y flexibilidad, el Presidente dispondrá que se le ofrezca al país la asistencia técnica correspondiente de conformidad con el documento AT-719.
- ii. Se informará del desastre y el estado de emergencia declarado al Directorio Ejecutivo y se comunicará las medidas proyectadas para asistir al país afectado. Más adelante, a intervalos razonables, la Administración transmitirá al Directorio un informe sobre los progresos realizados, incluyendo una evaluación del Banco y la eficacia demostrada por el país respecto de la mejora y neutralización de las consecuencias negativas del desastre. En ese informe la Administración deberá referirse a las medidas adoptadas por el Banco en el marco de la presente política, los resultados obtenidos por las misiones al país del caso, y la coordinación con otras organizaciones internacionales.
- iii. En colaboración estrecha con la Representación, el personal de la Sede debe determinar la necesidad inmediata de recursos de financiamiento para casos de emergencia provenientes del **Mecanismo para casos de emergencia**, y el programa de cooperación técnica. Al mismo tiempo, el personal debe establecer la conveniencia de efectuar una redistribución de los recursos de operaciones existentes o la formulación de nuevos préstamos para apoyar las etapas de rehabilitación y reconstrucción. Para facilitar estas tareas, la Administración podrá enviar una o más misiones especiales al país afectado para recabar información y evaluar la situación con mayor precisión. El Banco, en lo posible, coordinará con otros donantes y las autoridades locales para definir el alcance de su propia participación. En las misiones mencionadas se hará un esfuerzo especial por determinar el nivel de prevención y preparación del país a fin de vincular toda asistencia al fortalecimiento futuro de esas condiciones.

3. **Después de la emergencia:**

Respecto de los desastres, se entiende por "rehabilitación" una medida o serie de medidas destinadas a la reconstrucción o restauración de una entidad física para que vuelva a estar en las mismas condiciones que antes del desastre. La rehabilitación puede ser temporaria o permanente. Es

temporaria cuando la zona dañada se rehabilita exclusivamente para su utilización a corto plazo y solamente para servir las necesidades esenciales primarias de la población. Es permanente cuando la infraestructura dañada se rehabilita mediante medidas destinadas a lograr la completa reconstrucción de la zona afectada.

En la etapa de rehabilitación, basándose en las conclusiones y recomendaciones relativas a la evaluación de daños formuladas por el personal de la Representación, las misiones especiales y expertos calificados, el Banco asignará prioridades al financiamiento de sus actividades de rehabilitación.

La rehabilitación deberá garantizar la continuación de toda obra o proyecto en ejecución que no haya sufrido grandes daños, de modo de poder alcanzar las metas buscadas y promover el desarrollo económico y social del país prestatario, salvo en casos en que, desde un punto de vista económico, resulte más conveniente abandonarlos.

Podrá abandonarse los proyectos financiados con la ayuda del Banco que hayan sufrido grandes daños y cuya reparación sea demasiado onerosa para el país, si su pérdida no pone en peligro el esfuerzo de desarrollo y reconstrucción, y podrá redistribuirse los saldos no desembolsados a proyectos de rehabilitación y reconstrucción más urgentes.

La finalidad del esfuerzo de rehabilitación es asistir en la reparación de la infraestructura de servicios para asegurar servicios esenciales y protección a la población y para garantizar la normalización de las actividades económicas. Para ello, el Banco podrá participar en las siguientes actividades, entre otras:

- a. La reapertura de caminos y comunicaciones;
- b. la reparación de sistemas de agua potable y saneamiento, sistemas de energía eléctrica, etc.;
- c. la concesión de créditos para la rehabilitación de fuentes de empleo para campesinos, agricultores, miniempresarios y artesanos, sea directamente o mediante cooperativas u otras modalidades de asociación;
- d. la concesión de créditos para la puntual rehabilitación de la infraestructura y la economía de la zona afectada. Sólo se podrá conceder créditos para la restauración de la corriente principal de producción mediante inversión en la rehabilitación de bienes, cuando el perjuicio total para la economía en función del PIB perdido supere el diez por ciento;
- e. la puesta en práctica de programas cuyo objetivo sea ayudar a absorber el golpe del desastre en los sectores sociales afectados con mayor gravedad, que tienden a ser los grupos más débiles desde un punto de vista económico. De este modo, de acuerdo con la política del Banco de asignar prioridad a las necesidades de los grupos demográficos menos favorecidos en términos económicos, estos programas ayudarán a hacer frente a los efectos inmediatos y a más largo plazo de un desastre natural en la población.

Uno de los principales objetivos de la rehabilitación, y, más adelante, la reconstrucción, es la restauración de la capacidad económica de los sectores más gravemente afectados, incluidos los grupos que son económicamente débiles. En este sentido, una de las metas de la política es restablecer las fuentes de trabajo de las empresas comerciales, industriales de servicios, etc., pequeñas y medianas, y crear nuevos puestos de trabajo para la población, de modo que ésta pueda obtener los fondos necesarios para reconstruir sus propiedades dañadas.

Debe reconocerse que en el marco de esta declaración de política no se puede trazar una clara línea divisoria entre las fases de rehabilitación y de reconstrucción, ya que la última suele sobreponerse a la primera. El personal del Banco, en consulta con el gobierno del país y la Representación, deberá definir este límite caso por caso.

La cooperación técnica para aliviar las necesidades inmediatas que surgen de una situación de emergencia incluye el suministro de expertos y trabajadores para evaluar los daños y ayudar a restablecer los servicios esenciales a la brevedad posible, así como para asistir en el fortalecimiento de las instituciones a nivel local y nacional encargadas de prestar esos servicios. La cooperación técnica para las necesidades a mediano plazo comprende la elaboración de estudios sectoriales, la identificación de proyectos y la preparación de programas de rehabilitación, así como la capacitación para satisfacer la nueva demanda de recursos humanos. La cooperación técnica para las necesidades a largo plazo abarca la asistencia para establecer un sistema de preparación, prevención y/o mitigación para casos de desastre.

DIRECTRICES BÁSICAS

1. Criterios para la elegibilidad

- a. Para obtener asistencia para prepararse para hacer frente a desastres a fin de evitar y/o mitigar la pérdida de vidas y los daños en las estructuras físicas y socioeconómicas de las zonas vulnerables a los desastres naturales e inesperados, es necesario tomar las siguientes medidas:
 - i) mediante el empleo de asistencia técnica, realizar una evaluación de peligros para determinar cuáles son las zonas de mayor vulnerabilidad en el país; y ii) basándose en dicha evaluación, establecer prioridades para proyectos solventados con préstamos cuya finalidad sea alcanzar un estado de preparación y destinados a dotar al país de una capacidad más eficaz para el manejo y la reducción de los riesgos.
- b. Para obtener ayuda inmediata en casos de desastre, el país prestatario debe declarar un estado de emergencia y solicitar asistencia al Banco sobre la base de la secuela del desastre. En ese momento, la Administración verifica el suceso e informa al respecto al Directorio Ejecutivo a la brevedad factible, además de hacerlo respecto del estado de la coordinación del Banco con otras organizaciones cuya participación en el suministro de socorro frente al desastre también es de esperarse.
- c. La asistencia para la rehabilitación depende del establecimiento de prioridades relativas a esta última. El Banco tomará en cuenta lo siguiente: i) la medida en que haya habido daños respecto de proyectos en curso solventados con préstamos del Banco; ii) la evaluación general de los daños a mediano y largo plazo que afecten a la infraestructura socioeconómica y el medio ambiente; y iii) un análisis del efecto del proyecto de rehabilitación propuesto sobre los grupos menos favorecidos en lo económico que hayan sido afectados por el desastre.

2. Criterios para el financiamiento

Cuando sea económicamente factible, y no contradiga las prioridades modificadas de desarrollo resultantes de las consecuencias del desastre, se podrá cubrir el financiamiento de las operaciones de rehabilitación con: a) un préstamo del **Mecanismo de reconstrucción para casos de emergencia** b) la redistribución de saldos no desembolsados dentro del mismo sector o en otros sectores; o c) nuevas operaciones de emergencia cuando la redistribución de fondos no es posible.

La evaluación de los daños debe ir acompañada de recomendaciones respecto de la puesta a disposición del país de recursos financieros que ya hubiera sido autorizados, para satisfacer con

rapidez y eficacia las necesidades surgidas del estado de emergencia y facilitar la ejecución de proyectos y/o programas de rehabilitación.

El Banco podrá contemplar, cuando proceda, las siguientes medidas especiales: a) el ajuste de fechas de desembolso; b) la ampliación y reorientación de las operaciones en curso; c) el alargamiento de los plazos de amortización y la reducción de las tasas de interés para nuevos préstamos de conformidad con las directrices de reconstitución; d) un proceso de adquisiciones más flexible para ciertas operaciones ([véase GS-601](#)); e) un aumento del monto del fondo rotatorio para desembolsos; f) una flexibilización de los requisitos de "pari-passu"; y g) la aceleración de los procesos corrientes para el manejo urgente de nuevos préstamos.

El Banco dará preferencia, llegado el caso, a los préstamos multisectoriales y globales para órganos coordinadores nacionales que puedan volver a prestar dichos fondos sin demora a las organizaciones públicas que participen más directamente en el esfuerzo de rehabilitación, y también a las organizaciones y compañías privadas que corresponda, especialmente en el sector productivo.

3. Evaluación del riesgo de que ocurran desastres naturales

La Administración incluirá en el análisis de todos los proyectos financiados por el Banco el riesgo de que ocurra un desastre natural y sus consecuencias ambientales, a fin de:

- a. Reducir al mínimo los daños y las pérdidas materiales en los proyectos en curso del Banco en zonas en las que podría ocurrir un desastre natural; y
- b. adoptar medidas adecuadas para salvaguardar cada proyecto y su zona respectiva.

Documentos de Referencia Vigentes:

[GP-92-15, diciembre 1998](#)

[GP-92-15 Anexo A, diciembre 1998](#)