

Datos sobre desastres naturales en América Latina y el Caribe

datos Resumidos: Frecuencia e impacto de desastres

00-98

Número total de eventos registrados: 1.243

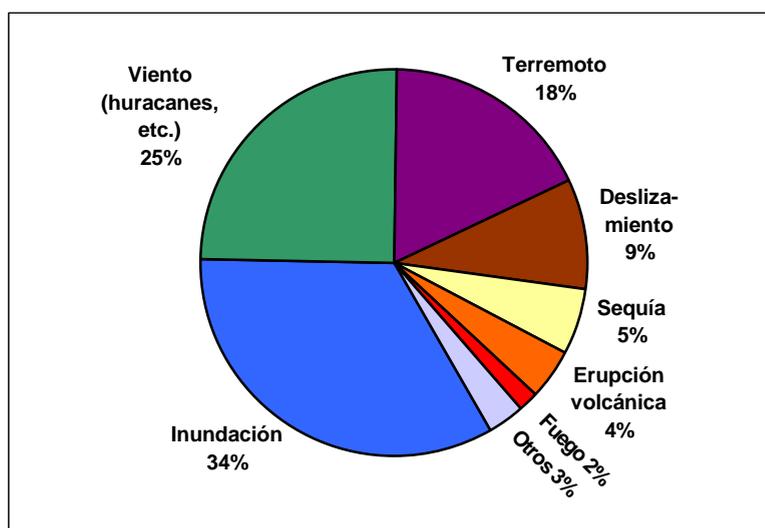
Muertes estimadas: 431.856

90-98

Frecuencia: 40,7/year

Daño económico estimado: US\$24,2 mil millones

fuente: OFDA/CRED.1999. EM-DAT Base de datos internacional



Fuente: OFDA/CRED. 1999. EM-DAT Base de datos internacional

Impacto de desastres naturales en Latino América y el Caribe

Año	País	Tipo de evento	Muertes	Daños estimados (US\$ millones)
1972	Nicaragua	Terremoto	6.000	2.968
1976	Guatemala	Terremoto	23.000	2.147
1982/3	Bolivia, Ecuador, Perú	El Niño	0	5.651
1985	México	Terremoto	8.000	6.216
1985	Colombia	Erupción volcánica	22.000	465
1987	Ecuador	Terremoto	1.000	1.438
1997	Montserrat	Volcán	32	8
1997/98	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú	El Niño	600	7.694
1998	América Central	Huracán Mitch	9.214	6.008
1998	República Dominicana	Huracán Georges	235	2.193
1999	Colombia	Terremoto	1.185	1.580
1999	Venezuela	Deslizamiento, inundaciones	25.000	3.267

Fuentes: ECLAC, América Latina y El Caribe: el Impacto de los Desastres Naturales en el Desarrollo, 1972-1999, LC/MEX/L.402; OFDA, Venezuela- Floods, Fact Sheet #10, 1/12/ 2000; OFDA/CRED.1999. EM-DAT International Disaster Database.

Nota:

En todas las figuras y cuadros de este documento, los desastres naturales son definidos como eventos naturales que han dado paso, por lo menos, a una de las siguientes consecuencias: 10 ó más personas registradas muertas, 100 ó más personas afectadas, llamados para asistencia internacional, o declaraciones de emergencia.

El desafío de los desastres naturales en América Latina y el Caribe

Plan de acción del BID

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D. C.

**Departamento de Desarrollo Sostenible
Informe Especial**

**Cataloging-in-Publication provided by
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

Facing the challenge of natural disasters in Latin America and the Caribbean : an IDB action plan.

Sustainable Development Dept. Special Report.

"The principal authors were Caroline Clarke ... [et al.]"--t.p. verso.

p. cm.

Includes bibliographical references.

1. Natural disasters--Latin America--Economic aspects. 2. Natural disasters--Caribbean Area--Economic aspects. 3. Natural disasters--Latin America--Social aspects. 4. Natural disasters--Caribbean Area--Social aspects. 5. Emergency management--Latin America. 6. Emergency management--Caribbean Area. 7. Risk assessment--Latin America. 8. Risk assessment--Caribbean Area. 9. Inter-American Development Bank. I. Clarke, Caroline L. II. Inter-American Development Bank.

363.348 F25--dc21

Este documento es producto de un trabajo en colaboración coordinado por el Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS) del BID, con la participación directa de los departamentos regionales de operaciones y el Departamento de Planificación Estratégica y Presupuesto. El apoyo principal para la preparación del documento provino de la División de Medio Ambiente, la División del Estado y Sociedad Civil de SDS y personal de la Sede y la representación del Departamento Regional de Operaciones para América Central, México, Haití y la República Dominicana (RE2).

Los autores principales del documento son Caroline Clarke, Céline Charvériat y Sergio Mora-Castro de RE2 y Michael Collins y Kari Keipi de SDS. Kari Keipi coordinó la preparación del documento.

El Banco desea agradecer especialmente a la Organización de los Estados Americanos por su orientación y a los gobiernos de Finlandia y Suecia, que patrocinaron el seminario "Enfrentando desastres naturales: una cuestión de desarrollo" en ocasión de la Reunión Anual del BID en Nueva Orleans, en marzo de 2000, para la cual se preparó este plan de acción.

Marzo de 2000

Esta publicación puede obtenerse de:

Environment Division, Publications
Mail Stop W-0500, Inter-American Development Bank
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Correo electrónico: mariak@iadb.org

Fax: 202-623-1786

Página Web: <http://www.iadb.org/sds/env>

Fotos:

Portada: Tegucigalpa, Honduras después del Huracán Mitch, 1998. Contraportada: Volcán Pichincha, Ecuador, 1999.

Presentación

Desastres naturales han afectado siempre a muchos países de América Latina y el Caribe. Los más recientes eventos catastróficos: el terremoto del año pasado en Colombia, los efectos del Niño en la región, el Huracán Mitch en Centroamérica y deslizamiento e inundaciones en Venezuela, sólo refuerzan la necesidad de estar mejor preparados para confrontar estos fenómenos. El desarrollo económico y social de la región se verá obstaculizado si no se adoptan las medidas preventivas necesarias para mitigar los impactos de los desastres naturales y ellas no se establecen como práctica permanente. Ha llegado el momento de que la asistencia para el desarrollo tome un papel proactivo en apoyar a los países para fortalecer su capacidad de resistencia frente a los desastres naturales.

Este documento responde al desafío señalado. Aquí se presenta un repaso del estado actual de la capacidad de la región para hacerle frente a los desastres naturales, un análisis de lo que es necesario hacer y un plan de acción con medidas específicas que el Banco pondrá en práctica en sus operaciones. El enfoque global del Banco hacia la gestión de riesgo establece la mayor prioridad a la prevención y mitigación del impacto de los desastres naturales, mientras continua con su compromiso de asistir a los países en sus esfuerzos de reconstrucción y rehabilitación cuando ocurra un desastre natural. Este documento identifica áreas estratégicas de acción vitales y propone medidas específicas para implementarlas. Más aún, el Banco está analizando nuevos instrumentos financieros que puedan servir como vehículos para responder a estas nuevas prioridades.

El Banco Interamericano de Desarrollo ha estado siempre al servicio de sus países miembros apoyándolos a confrontar los variados desafíos del desarrollo. La gestión de desastres es un área más que el Banco está cooperando para mejorar la seguridad y la calidad de vida de los habitantes de la región.

Enrique V. Iglesias, Presidente
Banco Interamericano de Desarrollo
Marzo, 2000

Abreviaciones

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDERA	Caribbean Disaster Emergency Response Agency (Agencia del Caribe de Respuesta de Emergencia para Desastres)
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
CERESIS	Centro Regional de Sismología para América del Sur
CESI	Comité de Medio Ambiente e Impacto Social, del BID
CII	Corporación Interamericana de Inversiones, miembro del Grupo BID
CRED	Centro de Investigaciones sobre la Epidemiología de Desastres
CRID	Centro Regional de Información sobre Desastres
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones, del BID
HABITAT	Centro de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos
DIRDN	Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales
FICR	Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y Media Luna Roja
EIRDN	Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales
LA RED	Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres
MRE	Mecanismo para Reconstrucción de Emergencia, del BID
Munich Re	Compañía de Reaseguros de Munich
OEA	Organización de los Estados Americanos
OMM	Organización Mundial de Meteorología
ONG	Organización No Gubernamental
OFDA	Oficina de Asistencia Internacional para los Desastres de los EUA
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para Desarrollo
RE2	Departamento Regional de Operaciones 2, del BID
SDS	Departamento de Desarrollo Sostenible, del BID
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Indice

Panorama

Primera parte - América Latina, el Caribe y los desastres naturales	4
El enorme costo humano, económico y social	
Esquemas de desarrollo que contribuyen a la vulnerabilidad	
Capacidad y recursos de la región para hacer frente al desafío de los desastres	
Segunda parte - El marco de política del BID	9
El Grupo del BID	
La visión estratégica del Banco para el desarrollo	
El enfoque del BID para la gestión de riesgos	
Tercera parte - Proyectos de reducción de riesgos y recuperación tras los desastres	15
Inversiones en componentes claves de la reducción de riesgos y la recuperación tras los desastres	
Reformas institucionales	
Respuesta inmediata	
Reconstrucción y transformación	
Cuarta parte – Mirando hacia el futuro: plan de acción	22
Areas estratégicas de reducción de riesgos	
Incorporación de la gestión de riesgos en las operaciones del Banco	
Llamado a la acción	

Panorama

La región de América Latina y el Caribe conoce muy bien la devastación ocasionada por huracanes, inundaciones, terremotos, deslizamientos de tierra y erupciones volcánicas. En los últimos diez años, los desastres naturales han dejado un saldo de más de 45.000 muertos, 40 millones de damnificados y daños directos que superan los US\$ 20.000 millones. Con un promedio de 40 desastres importantes al año, la región ocupa el segundo lugar después de Asia en cuanto a frecuencia.

La respuesta de la comunidad internacional a los desastres en la región generalmente ha sido inmediata y generosa, con socorro para las situaciones de emergencia y financiamiento para la tarea de reconstrucción. A fin de responder a estos desastres, el BID aprobó US\$ 1.500 millones en financiamiento nuevo durante los últimos cuatro años, para facilitar la recuperación de los países afectados, multiplicando por 10 el promedio anual de préstamos relacionados con desastres de los 15 años anteriores. No obstante, los desastres recientes han revelado la índole insostenible del enfoque reactivo que ha prevalecido hasta ahora en la región. Las experiencias de El Niño y el huracán Mitch, entre otras, han mostrado que los desastres pueden tener un impacto irreversible.

El aumento de la frecuencia de los desastres y los daños conexos en la región forman parte de una tendencia mundial causada por una mayor vulnerabilidad y que posiblemente refleje también cambios en las condiciones climáticas. Según la compañía de reaseguros Munich Re, la incidencia mundial de desastres y daños notificados llegó a un grado sin precedentes en los últimos años. Mientras que los riesgos mundiales parecen estar aumentando, la asistencia global para situaciones de emergencia en el mundo continúa disminuyendo, siguiendo la tendencia iniciada en 1992. Debido a estas tendencias, es indispensable que la región salga del círculo vicioso de destrucción y reconstrucción y aborde las causas fundamentales de su vulnerabilidad, en vez de limitarse a tratar los síntomas y esperar hasta que se produzca un desastre.

Un análisis más detenido de los factores que transforman un fenómeno natural en un desastre humano y económico revela que los problemas fundamentales del desarrollo de la región son los mismos que contribuyen a su vulnerabilidad hacia los efectos catastróficos de las amenazas naturales. Las causas principales de la vulnerabilidad de la región son la urbanización rápida y no regulada, la persistencia de la pobreza urbana y rural generalizada, la degradación del medio ambiente causada por el mal manejo de los recursos naturales, la política pública ineficiente y los rezagos y desaciertos de las inversiones en infraestructura. En la región se invierte muy poco en la mitigación de amenazas naturales, puesto que la política en materia de desastres se ha centrado principalmente en la respuesta a situaciones de emergencia.

A fin de responder a los cambios en las necesidades de desarrollo de la región, el BID está definiendo campos prioritarios en los cuales tiene ventajas como institución. Estos campos prioritarios son las inversiones sociales y el desarrollo urbano (con el propósito de abordar mejor los problemas de la pobreza rural, las condiciones de vida en las zonas urbanas y los mecanismos de protección social), la modernización del Estado (para fomentar la gobernabilidad, la ética y la transparencia y promover alianzas estratégicas entre el Estado, la sociedad civil y las empresas privadas), la competitividad (a fin de fortalecer los sistemas de financiamiento e infraestructura, promover la participación del sector privado, desarrollar tecnologías y fomentar el comercio y la integración), nuevas iniciativas de cooperación regional (en materia de inversiones y planificación) y el manejo del medio ambiente y los recursos naturales (para reducir la vulnerabilidad).

Para anticiparse a los desastres en la región y reducir sus efectos, se necesita un enfoque más integral que abarque tanto la reducción de los riesgos antes de los desastres como la recuperación posterior, encuadrado en nuevas políticas y mecanismos institucionales que propicien una acción eficaz. Este enfoque abarca los siguientes tipos de activi-

dades: *análisis de los riesgos* para determinar su clase y gravedad para la población y las inversiones en desarrollo, *medidas de prevención y mitigación* para abordar las causas estructurales de la vulnerabilidad, *transferencia de riesgos* a fin de distribuir los riesgos financieros en el tiempo y entre distintos protagonistas, *preparativos e intervención en situaciones de emergencia* con el propósito de que los países estén mejor preparados para hacer frente de forma rápida y eficaz a las situaciones de emergencia, y *rehabilitación y reconstrucción después de los desastres* para facilitar la recuperación eficaz y crear salvaguardias contra desastres futuros.

El Banco Interamericano de Desarrollo hace un llamamiento para una acción concertada que aborde las causas fundamentales de la vulnerabilidad de la región. Su nuevo enfoque coloca la prevención y la mitigación de desastres a la cabeza de la agenda para el desarrollo de la región. Basándose en su mandato de promover el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, el Banco ayudará a los países a integrar la reducción de riesgos en la planificación y las inversiones en el ámbito del desarrollo y crear una capacidad técnica y operacional permanente para manejar la reducción de riesgos más eficazmente.

A fin de superar el desafío del aumento de los riesgos y las pérdidas atribuibles a los desastres naturales, el Banco dará prioridad a las medidas para reducir la vulnerabilidad en su apoyo a los países de la región y proporcionará financiamiento para la prevención y mitigación de desastres y el fortalecimiento de la capacidad para manejar los riesgos. La acción nacional se complementará con estudios y con un diálogo regional para identificar buenas prácticas y facilitar su difusión. Concretamente, el Banco ayudará a los países a adoptar planes integrales de gestión de riesgos concentrándose en los siguientes campos estratégicos:

- *Sistemas nacionales de prevención e intervención en casos de desastre*: crear marcos jurídicos y regulatorios nacionales y programas que reúnan a los organismos de planificación, los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil, formular estrategias nacionales para reducir el riesgo, y evaluar las prioridades inter-

sectoriales, respaldadas por sus respectivos presupuestos.

- *Cultura de prevención*: obtener y difundir información sobre los riesgos y dar poder de decisión a los ciudadanos y otras partes interesadas para que tomen medidas de reducción de los riesgos.
- *Reducción de la vulnerabilidad de los pobres*: apoyar a las familias y las comunidades pobres a reducir su vulnerabilidad y su recuperación, mecanismos de protección tras desastres por medio de la asistencia en la reconstrucción.
- *Fomento de la participación del sector privado*: crear condiciones propicias para el desarrollo de mercados de seguros, promover el uso de otros instrumentos financieros de distribución de los riesgos en los casos en que corresponda y ofrecer incentivos económicos y regulatorios.
- *Información sobre el riesgo para facilitar las decisiones*: evaluar los métodos vigentes de determinación de los riesgos, establecer indicadores de la vulnerabilidad y del progreso en su reducción, y promover una amplia difusión de información sobre riesgos.
- *Fomento del liderazgo y la cooperación en la región*: estimular una acción coordinada y movilizar recursos regionales para las inversiones en reducción de riesgos.

A fin de trabajar eficazmente en estos campos estratégicos en la región, el Banco tiene ante sí el desafío de colocar la gestión de riesgos a la cabeza de su agenda. Un cambio reciente en su política en materia de desastres naturales, sienta las bases para superar este reto. El siguiente plan de acción provee los elementos necesarios para integrar la gestión de riesgos en las operaciones y acciones del Banco:

- *Mecanismo de innovación en la prevención de desastres*: crear mecanismos financieros para ayudar a los países a tomar y fortalecer medidas de prevención de desastres y gestión de riesgos.
- *Reducción de riesgos como componente del diálogo con los países prestatarios del Banco*: fomentar el diálogo sobre la de-

terminación de los riesgos, estrategias de gestión de riesgos y el uso de los instrumentos disponibles en el BID para financiar inversiones relacionadas con los desastres naturales.

- *Reducción de riesgos en el ciclo de los proyectos*: incluir el análisis y la reducción de riesgos en la programación y en la identificación, formulación, ejecución y evaluación de proyectos.
- *Puntos focales en el Banco para el manejo de desastres*: apoyar a los países en la preparación de programas de reducción de riesgos y coordinación de las actividades de prevención y respuesta entre las divisiones sectoriales y las representaciones del Banco.
- *Alianzas*: crear una red integrada de información y respuesta que incluya la preparación de estudios de preinversión, financiamiento de inversiones en prevención y reconstrucción, y establecer protocolos interinstitucionales para la respuesta a los desastres.

En el siguiente informe compuesto por cuatro partes se analizan los temas del desarrollo y la prevención de desastres. En la primera parte se presenta el panorama de la región en lo que atañe a sus amenazas naturales y los factores que contribuyen a su vulnerabilidad, y se ponen de relieve los recursos y la capacidad que posee para reducir eficazmente las pérdidas devastadoras de vidas y bienes y el impacto en el desarrollo sostenible en general. En la segunda parte se presenta el nuevo enfoque de las políticas del Banco y se enuncia su visión estratégica para el desarrollo, su nueva política en materia de desastres y su enfoque focalizado para ayudar a los países a fortalecer su capacidad de gestión de riesgos. En la tercera parte se ponen de relieve los elementos de este nuevo enfoque orientados a la reducción de los riesgos y la recuperación tras los desastres, con ejemplos de operaciones realizadas por el Banco hasta la fecha. Por último, en la cuarta parte se presentan los campos de acción estratégicos para promover la reducción de los riesgos en la región y el plan de acción del Banco para incorporarlos en sus propias actividades.

Primera parte: América Latina, el Caribe y los desastres naturales

América Latina es una de las regiones del mundo más expuestas a las amenazas naturales. Abarca al menos cuatro placas tectónicas activas y está situada sobre la cuenca del Pacífico, donde tiene lugar una parte significativa de la actividad sísmica y volcánica del planeta. Debido al terreno montañoso y los complejos sistemas de cuencas hidrográficas, los deslizamientos de tierra y las inundaciones son comunes. En toda la región, y en particular en el Caribe y el extremo occidental de América Central, son frecuentes las tormentas tropicales y los huracanes originados en los océanos Pacífico y Atlántico. La variabilidad climática, que se manifiesta en intensas sequías, inundaciones y fuertes vientos en todo el continente, se ve exacerbada como consecuencia de la recurrencia de El Niño. Debido a la polarización del régimen pluvial, ocurren regularmente sequías e incendios de bosques en algunos lugares y lluvias torrenciales, deslizamientos de tierra e inundaciones en otros. Además, muchos expertos ahora creen que, debido al cambio climático, es probable que aumente la intensidad de las fuertes lluvias, así como la frecuencia de las sequías en las zonas secas.

El enorme costo humano, económico y social

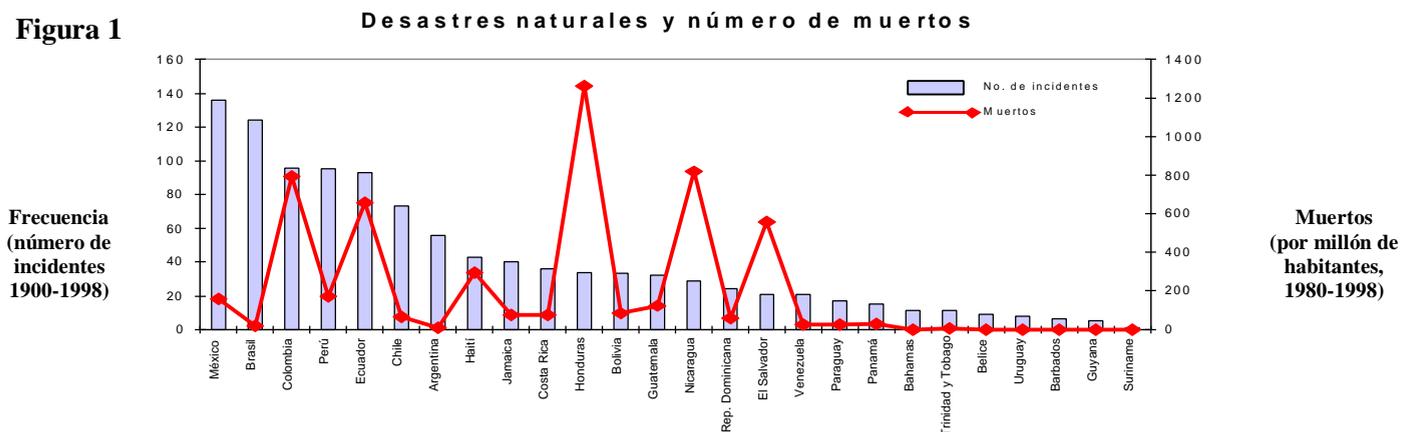
Los amenazas naturales han tenido un impacto letal y destructivo en la región. Durante los últimos cien años, el número de muertos como consecuencia de desastres ha llegado a 400.000. Millones

de personas han sido afectadas directamente por los daños o la destrucción de su vivienda, sus medios de subsistencia y sus comunidades. En los peores casos, las inundaciones, los terremotos, los huracanes y los deslizamientos de tierra han resultado en la pérdida de más de 20.000 personas por vez.

Aunque los países grandes han sido afectados por más desastres y, por consiguiente, podrían presentar un número mayor de muertos en cifras absolutas, los países más pequeños y más pobres, especialmente de América Central, han sufrido la pérdida de un porcentaje mayor de su población (véase la figura 1).

La cifra abrumadora de US\$ 20.000 millones en daños de los últimos 10 años probablemente sea inferior al verdadero impacto de los desastres en la región, ya que miles de fenómenos de menor intensidad que afectan a localidades aisladas no se notifican necesariamente, y debido a la complejidad del impacto económico y social de los desastres es difícil atribuir un valor monetario al costo total para la sociedad y el medio ambiente. En un estudio piloto realizado por la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (la Red), que abarcó solamente tres países (Costa Rica, El Salvador y Guatemala) de 1990 a 1995, se consignan más de 2.400 fenómenos locales en pequeña escala con un impacto importante pero no cuantificado.

Figura 1



Fuente: OFDA/CRED. 1999.

Además de los daños directos a bienes y activos, hay que tener en cuenta los costos indirectos resultantes de la perturbación de la actividad económica tras los desastres y sus efectos secundarios en diversas variables macroeconómicas (véase el recuadro 1). En los casos de desastres que afectan a grandes sectores de la economía, como ocurre en los pequeños estados insulares con una base económica limitada, generalmente cabe prever una desaceleración del crecimiento. La recesión ocasionada por los desastres se puede compensar en parte con la gran afluencia de inversiones públicas y privadas durante la etapa de reconstrucción. Sin embargo, después de un desastre, la caída de los ingresos fiscales y el aumento del gasto público pueden llevar a un incremento del déficit público. Asimismo, debido a la merma de la capacidad de producción y a las grandes inversiones públicas y privadas en la tarea de reconstrucción, es probable que aumenten las importaciones y disminuyan las exportaciones, ocasionando déficit comerciales y de balanza de pagos, que podrían compensarse en parte con las entradas de capital en forma de donaciones oficiales y privadas.

Además de estos efectos económicos inmediatos, los desastres pueden tener efectos a más largo plazo en el desarrollo económico y social de una región o un país. Ante todo, los daños asociados a los desastres pueden ser irreversibles, no sólo en el caso de las muertes y su impacto en las familias, sino también cuando se destruyen o se pierden recursos naturales, como bosques y tierras cultivables. Los desastres exacerban la pobreza y las tensiones sociales, lo cual, a su vez, podría menoscabar el proceso democrático y la gobernabilidad de la región. Por último, los desastres pueden provocar un retroceso en el desarrollo de un país debido a la pérdida de capital fijo y el rezago del proceso de reconstrucción, que puede llevar varios años.

La carga asociada a los desastres a menudo recae en gran medida en el gobierno, generalmente cuando está en peores condiciones de hacer frente a la situación. Debido a las bajas tasas de cobertura de los seguros contra desastres, el gobierno desempeña el papel de asegurador *de facto* de última instancia y absorbe gran parte de la pérdida, lo cual conduce a la acumulación de deuda pública y

externa con el tiempo. La asistencia pública, aunque es muy necesaria, también puede crear incentivos adversos, como ocurre cuando los individuos y las empresas no asumen la responsabilidad por los riesgos a los cuales se exponen. Además, esta carga mayor puede impedir que el gobierno dirija los pocos recursos disponibles a otras áreas prioritarias.

Esquemas de desarrollo que contribuyen a la vulnerabilidad

La vulnerabilidad de la región a los amenazas naturales ha aumentado debido a los esquemas de desarrollo y, más concretamente, a la persistencia de la pobreza generalizada, la urbanización rápida y no regulada y la degradación del ambiente. Hay indicios de que la propensión de la región a los daños y sus dificultades para recuperarse de los desastres van en aumento.

Recuadro 1

El impacto de los desastres en el PIB: el huracán Mitch

Se calcula que los daños ocasionados por el huracán Mitch en América Central ascendieron a US\$6.000 millones en 1998, cifra que equivale al 16% del PIB de ese año, el 66% de las exportaciones, el 96,5% de la formación bruta de capital fijo y el 37,2% de la deuda externa. El desglose sectorial de los daños muestra que el sector más afectado fue la agricultura (49%), seguido de la infraestructura (21%), los sectores sociales (13%), la industria (10%) y otros (7%). En Honduras, los daños llegaron a casi US\$4.000 millones, o sea el 81,6% del PIB, el 174,3 % de las exportaciones, el 343,9 % de la formación bruta de capital fijo y el 94,1% de la deuda externa.

Entre 1992 y 1998, América Central presentó un crecimiento rápido, del 4,3% anual. Antes del huracán Mitch, se preveía que el PIB crecería el 4,8% en promedio de 1999 a 2003, con lo cual en 2004 el PIB per cápita de la región volvería al nivel de 1978 (US\$1.166). En cambio, la CEPAL ahora calcula que la tasa promedio de crecimiento en América Central de 1999 a 2003 será de sólo el 3,6%, 1,2 puntos porcentuales menos de lo que podría haber sido. En consecuencia, la región tardará tres años más en recuperar el “decenio perdido” volver al PIB per cápita que tenía en 1978.

Fuente: (CEPAL, LC/MEX/L.375, 1999)

El crecimiento rápido y la intensificación de la pobreza en las zonas urbanas

Durante los últimos 30 años, la región ha experimentado una expansión rápida y no regulada de los centros urbanos, caracterizada por el uso inadecuado de la tierra y rezagos en las inversiones en infraestructura. América Latina ya es predominantemente urbana, con el 75% de la población concentrada en ciudades. Esta tendencia continúa y se observa un rápido aumento del porcentaje de la población de las grandes ciudades. Gran parte de la infraestructura urbana básica tiene problemas de mantenimiento. Las fallas de los sistemas de distribución de bienes y servicios vitales, como alimentos, agua y combustible, podrían tener grandes consecuencias en la población afectada de las ciudades propensas a desastres. Por ejemplo, un terremoto podría interrumpir la distribución de agua, lo cual podría llevar a un deterioro de la situación sanitaria y reducir la capacidad para apagar incendios.

Asimismo, las ciudades están absorbiendo un mayor porcentaje de los pobres de la región. La pobreza, por su misma índole, expone a la gente a un riesgo mayor. Al disponer de menos recursos, los pobres se instalan donde consiguen tierras baratas, o sea en áreas propensas a desastres, como laderas empinadas y llanuras inundables. Con los mecanismos de control del uso de la tierra no se ha logrado frenar estos asentamientos precarios, muchos de los cuales, especialmente los que se encuentran en las etapas iniciales de consolidación, consisten en construcciones que no son resistentes a las amenazas naturales. A menudo ni siquiera cuentan con medidas básicas de mitigación de bajo costo a escala vecinal, como muros de retención y suficiente drenaje de superficie. Debido al diseño deficiente y la mala calidad de la construcción, no es necesario que un evento natural sea de gran magnitud para ocasionar graves daños a la vida, las viviendas y la infraestructura de estas comunidades.

La pobreza y la degradación del ambiente en las áreas rurales

En las áreas rurales a menudo se conjugan la pobreza, la degradación del ambiente y la vulnerabilidad creciente. Actualmente, 50% de las familias rurales de la región son pobres, cifra similar a la de 1980. La falta de oportunidades de desarrollo ha obstaculizado el crecimiento económico en el

sector rural, lo cual, a su vez, ha llevado a muchos en el sector rural a depender excesivamente de los recursos naturales para subsistir. El marcado deterioro del ambiente de la región y sus recursos naturales es visible y se debe a varios factores, entre ellos la deforestación, el pastoreo excesivo, las alteraciones de las riberas y el uso de métodos de cultivo inadecuados en las laderas. Por ejemplo, los manglares, que confieren protección natural contra los fuertes vientos, están desapareciendo de las regiones costeras propensas a huracanes. Con la erosión continua del suelo y la pérdida de cubierta vegetal en las áreas montañosas, la capacidad para absorber las lluvias torrenciales disminuye y la tierra se vuelve más susceptible a deslizamientos e inundaciones repentinas y violentas.

Deficiencias en la planificación de políticas

Con pocas excepciones, en la región no se han aplicado políticas que reflejen una comprensión de su vulnerabilidad y que contengan medidas para corregirla. El ordenamiento territorial y los códigos de construcción en general siguen siendo inadecuados o no se aplican estrictamente en la mayoría de las áreas expuestas a amenazas naturales. Las normas existentes rara vez están acompañadas de incentivos para impulsar al sector privado y las familias a tomar medidas preventivas. La política en materia de infraestructura orienta muy pocos recursos a las tareas básicas de mantenimiento, lo cual reduce la resistencia a los amenazas naturales o contribuye a la vulnerabilidad. Debido a su debilidad e inestabilidad, los sistemas político-institucionales no han logrado implantar una política pública eficaz. En algunos municipios de la región, las normas adoptadas para mejorar el desarrollo de zonas residenciales han tenido incluso efectos adversos al excluir a los pobres del mercado legal de tierras y obstaculizar las inversiones necesarias para afianzar y mejorar la seguridad de los vecindarios.

Falta de interés político en la prevención

La prevención de desastres ha estado en gran medida ausente del discurso público y los procesos electorales de la región. Por lo menos, hasta hace poco prevalecía la actitud de que la prevención es un "costo", más que una "inversión". A menudo se suponía que los países amigos, los donantes y las organizaciones financieras internacionales ayudarían a sufragar las pérdidas causadas por los desastres. Las poblaciones, agobiadas por la lucha

cotidiana para mejorar la situación laboral y sanitaria, así como la educación básica, y otras necesidades, no han presionado a los dirigentes locales y nacionales para que hagan más a fin de reducir su vulnerabilidad a los desastres. Además de estos problemas, a los científicos les resulta muy difícil comunicar debidamente los resultados de sus estudios a las comunidades, los gobiernos y el sector privado, los cuales, en consecuencia, siguen mal equipados para interactuar con los encargados de las decisiones, a fin de atacar la vulnerabilidad en su fuente.

El paradigma predominante para hacer frente a los desastres ha estado orientado hacia los preparativos y la elaboración de planes para responder a situaciones de emergencia, que inevitablemente se dirigen a los efectos de los fenómenos y no a sus causas. Asimismo, durante la tarea de reconstrucción en muchos casos no se han tomado medidas para reducir el riesgo futuro. Tras los desastres, las presiones para restablecer los servicios y la actividad económica, a menudo han llevado a una reconstrucción deficiente. Con frecuencia se reconstruye infraestructura en los mismos lugares peligrosos donde estaba antes y no se utilizan técnicas de construcción resistente, cuyo costo representa en la mayoría de los casos menos del 10% del costo total de las obras de construcción nuevas. Cuando la movilización es masiva y no se coordina, la cooperación internacional también puede contribuir a estas incongruencias.

Capacidad y recursos de la región para hacer frente al desafío de los desastres

Para reducir los desastres y alcanzar un grado de desarrollo que ofrezca mayor seguridad a la región, se necesita un amplio compromiso político y la acción concertada de localidades, gobiernos nacionales y organismos regionales. En los albores del nuevo milenio se observan avances que representan un buen augurio para la capacidad de cada país para proveer el liderazgo y los recursos necesarios para hacer frente al desafío de los desastres naturales, especialmente con el apoyo activo de organizaciones que colaboran en su desarrollo, como el BID.

Estabilidad macroeconómica y consolidación de la democracia

La mayoría de los países en la región han alcanzado un grado de estabilidad macroeconómica que permitirá a los gobiernos responder mejor a las conmociones asociadas a los desastres e invertir más en su prevención y la reducción de los riesgos. La diversificación de las economías también redundará en una mayor capacidad para recuperarse con más rapidez de los desastres. Se prevé que el financiamiento privado en mitigación de desastres aumentará a medida que se intensifique la actividad y la eficiencia en los mercados financieros de la región y mejore la detección del riesgo y la determinación de su precio. Los candidatos para financiamiento privado se encuentran principalmente en los sectores de la energía y la infraestructura.

Con la consolidación y descentralización de la democracia en toda la región, los gobiernos están más cerca de los ciudadanos y sus necesidades. Si se les presta mucha atención, estos avances pueden conducir a una asignación más eficiente y transparente de recursos públicos al desarrollo y a la prevención de desastres. Este proceso también ofrece importantes oportunidades para impulsar a las localidades a comprender sus riesgos y participar en las decisiones para buscar soluciones.

Nueva agenda de los gobiernos

Como consecuencia de los desastres recientes, que han puesto de relieve la extrema vulnerabilidad de la región, varios gobiernos han colocado la prevención de desastres en su agenda política. En la Cumbre anual de octubre de 1999, los presidentes de los seis países de América Central adoptaron un marco estratégico para la reducción de la vulnerabilidad y los desastres en América Central, a fin de promover la sostenibilidad de las inversiones en la reconstrucción después del huracán Mitch y reducir el riesgo a largo plazo ocasionados por los amenazas naturales recurrentes.

Este ímpetu político se nutre también de los compromisos asumidos durante el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN). Reconociendo la necesidad de mitigar los desastres, en 1999 los países de las Américas crearon el Comité Interamericano para la Reducción de los Desastres Naturales en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos. Con la

participación del Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Panamericana de la Salud, el Instituto Panamericano de Geografía e Historia y el Consejo para el Desarrollo Integral, este comité prepara iniciativas estratégicas y presta especial atención a la reducción de la vulnerabilidad de los estados miembros. Entre estas entidades, la OPS merece un reconocimiento especial por su apoyo de larga data a la reducción de los desastres.

Instituciones especializadas y sociedad civil

Esta nueva orientación política podría conducir a medidas concretas de instituciones y localidades con experiencia en evaluación, mitigación y respuesta a desastres. Algunos países, como Colombia, han creado sistemas interinstitucionales y sectoriales integrados de prevención y respuesta a los desastres. Otros países están iniciando la modernización de las instituciones nacionales especializadas en desastres. En América Central, por ejemplo, algunos países están modificando su marco jurídico a fin de que los sistemas nacionales de manejo de desastres incluyan la prevención como elemento importante.

Muchos gobiernos han creado también instituciones regionales, como el Organismo Caribeño de Respuesta de Emergencia a Desastres (CDERA) y el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRE-DENAC) con el fin de promover la cooperación internacional, el intercambio de información y la asistencia técnica para mejorar la prevención de desastres.

Instituciones especializadas proporcionan información sobre desastres, como el Centro Regional de Información sobre Desastres para América Latina y el Caribe (CRID). Entre las instituciones dedicadas a las investigaciones y la tecnología para la mitigación de desastres se encuentra el Centro Regional de Sismología de América del Sur (CERESIS). La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (La Red), formada por instituciones no gubernamentales e investigadores interconectados de toda la región, informa y asesora a los gobiernos sobre su política y aconseja a otras organizaciones regionales e internacionales.

Las instituciones de las Naciones Unidas también proporcionan apoyo a la región para mejorar la

prevención y la respuesta a los desastres, y constituyen un recurso considerable. Cabe destacar la labor de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en la evaluación del impacto económico de los desastres naturales. Estas evaluaciones proporcionan importante información para la planificación de la reconstrucción y la prevención. La Organización Panamericana de la Salud proporciona amplio apoyo desde hace mucho tiempo al sector salud en materia de preparativos para situaciones de emergencia y seguridad de los hospitales. Asimismo, el Banco Mundial y otros organismos de las Naciones Unidas (como PNUD, UNESCO, OMM, Hábitat y el DIRDN [que ahora es la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres]) están promoviendo la formación de la capacidad científica y sectorial necesaria para reducir el riesgo. Con importante asistencia bilateral de Europa, Japón, Canadá, Estados Unidos y otros países se promueven los esfuerzos nacionales por medio de proyectos regionales, nacionales y locales de evaluación de los riesgos, preparativos para situaciones de emergencia y prevención.

Las organizaciones no gubernamentales locales y de la sociedad civil de las Américas están adquiriendo experiencia de valor incalculable en el campo de la prevención y la respuesta a los desastres, en muchos casos con el apoyo de ONG internacionales. Se han puesto en marcha muchas iniciativas de nivel comunitario para reducir la vulnerabilidad y mejorar la respuesta en situaciones de emergencia de una forma sostenible y a un costo bajo. En América Central, el huracán Mitch mostró que la acción innovadora de las localidades puede tener un efecto verdaderamente positivo en la prevención de desastres. Por ejemplo, las estaciones de radio privadas locales ayudaron a salvar vidas advirtiendo a las localidades sobre el desastre inminente. En La Masica, ciudad del departamento hondureño de Atlántida, el sistema de alerta local, rústico pero muy eficaz y los métodos de uso de la tierra en las laderas, previnieron muchas muertes y reforzaron la capacidad de supervivencia de poblados aislados. Asimismo, las mujeres de Mulukuku (Nicaragua) que recibieron capacitación en preparativos para desastres desempeñaron un papel decisivo en la respuesta de emergencia frente al huracán Mitch, que previno muertes y facilitó la recuperación a nivel de las bases, en diversos vecindarios tras el desastre.

Segunda parte: El marco de política del BID

El Banco ha adoptado un marco de política que orienta sus préstamos y asistencia técnica a la ayuda a los países miembros para hacer frente a los desafíos de la vulnerabilidad y las pérdidas crecientes como consecuencia de las amenazas naturales. Este marco abarca 1) la visión estratégica del Banco para el desarrollo en el nuevo milenio, que aborda áreas fundamentales para corregir las fuentes de vulnerabilidad, 2) una política nueva en materia de desastres centrada en la reducción de riesgos y la mejora de la respuesta a los desastres, y 3) un enfoque de gestión del riesgo.

En esta segunda parte se expone este nuevo marco de política y en la tercera se señalan los elementos del nuevo enfoque operacional, con ejemplos de los préstamos y la asistencia técnica del Banco en la región hasta la fecha.

El Grupo del BID

La repetición de desastres naturales graves en América Latina y el Caribe se debe en gran medida a los rezagos y al desarrollo insostenible. Para que la gestión de los riesgos sea eficaz, no puede operar en un vacío, sino que necesita un entorno político y socioeconómico favorable, que idealmente se caracterizaría por la estabilidad macroeconómica, estructuras de mercado eficientes e instituciones públicas transparentes y eficientes. Asimismo, se basaría en una población educada, sana y productiva, capaz de lidiar con los efectos adversos de los desastres naturales, que necesite cada vez menos asistencia internacional.

El mandato del Grupo del BID (el Banco, la Corporación Interamericana de Inversiones y el Fondo Multilateral de Inversiones) consiste en contribuir al desarrollo económico y social a largo plazo en la región, que en la práctica implica justamente ayudar a los países miembros a crear un entorno

propicio para la gestión eficaz de los riesgos. Durante los últimos 40 años, el Banco ha financiado actividades en campos tales como infraestructura básica, reducción de la pobreza, manejo del ambiente y los recursos naturales y desarrollo urbano. El Banco también ha ayudado a los gobiernos a definir políticas apropiadas y reformas sectoriales y a reorganizar las instituciones públicas. De esta forma, el BID ahora es la fuente principal de fondos multilaterales para la región, así como un catalizador importante de recursos adicionales (véase el recuadro 2).

Recuadro 2

Tendencias de los préstamos del BID

Desde 1961, el BID ha movilizado financiamiento para proyectos por valor de más de US\$250 millones en total. Sus préstamos, que llegaron a US\$ 9.500 millones en 1999, han sido la principal fuente de fondos multilaterales en la región por sexto año consecutivo. En 1999, los préstamos estuvieron orientados a los siguientes sectores: inversiones sociales (44,9%), reforma y modernización del Estado (24,7%), sectores productivos (16,4%), infraestructura física (11,1%) y otros (2,9%).

Fuente: Informe Anual del BID de 1999.

El Banco proporciona financiamiento y asistencia técnica a los países miembros por medio de diversos servicios que se indican en el recuadro 3. Con esta gama de servicios procura atender las necesidades de los países de la región en materia de asistencia para el desarrollo a corto y a largo plazo. A fin de atender mejor a sus miembros, el Banco actualiza y modifica continuamente los servicios que ofrece a la región.

Recuadro 3

Servicios del BID

Servicios financieros



Sector público:

- Préstamos: proyectos nuevos y reformulación de operaciones en ejecución
- Cooperación técnica: reembolsable y no reembolsable
- Cooperación técnica regional: no reembolsable

Sector privado:

- Préstamos y cooperación técnica
- Inversiones en capital
- Fondos para inversiones en capital de riesgo
- Préstamos subordinados
- Fondos de capital de riesgo para pequeñas empresas
- Garantía de emisiones de acciones y valores

Instrumentos de financiamiento nuevos y Flexibles



- Mecanismo de Reconstrucción para Emergencia (MRE)
- Préstamos innovadores
- Programas en varias fases
- Financiamiento sectorial
- Servicios de preparación de proyectos

Servicios profesionales



- Asesoramiento técnico y difusión de buenas prácticas
- Evaluación del impacto ambiental de proyectos financiados por el Banco
- Apoyo al diálogo de política nacional
- Organización de conferencias nacionales e internacionales
- Intercambios regionales y extrarregionales
- Movilización de recursos y coordinación de donantes

La visión estratégica del Banco para el desarrollo

A fin de tener en cuenta los cambios en las necesidades de la región en materia de desarrollo, el BID está definiendo áreas prioritarias. Estas incluyen inversiones sociales y desarrollo urbano (para mejorar la situación en los ámbitos de la pobreza rural, las condiciones de vida urbanas y los mecanismos de protección social), modernización del Estado (para mejorar la gobernabilidad, la ética y la transparencia y promover alianzas estratégicas entre el Estado, la sociedad civil y empresas privadas), la competitividad (para fortalecer sistemas financieros y de infraestructura, promover la participación del sector privado, desarrollar tecnologías y fomentar el comercio y la integración), iniciati-

vas de cooperación regional (en inversiones y planificación) y manejo del medio ambiente y los recursos naturales (a fin de reducir la vulnerabilidad).

Las actividades financiadas por el BID en estos campos pueden facilitar la corrección de las fuentes estructurales y socioeconómicas de vulnerabilidad a los desastres y ayudar a la región a crear un entorno propicio para una gestión eficaz de los riesgos.

Inversiones sociales y el desarrollo urbano

Las inversiones sociales, que representan el 43% del total de los préstamos del BID, pueden contribuir de forma directa o indirecta a la reducción de los riesgos, con la consecución de un nivel de vida

mejor para los pobres. En este sector, el BID financia proyectos para: aumentar el acceso a la atención primaria de salud, la educación, el agua potable y el saneamiento, proveer más oportunidades económicas mediante la mejora del acceso a los mercados, la capacitación y la tecnología, apoyar la creación de mecanismos de protección social, crear fuentes de trabajo y de ingresos en el sector rural y mejorar el manejo sostenible de los recursos naturales. Con frecuencia, estas inversiones pueden tener un efecto directo en la reducción de los riesgos asociados a las amenazas naturales. Los proyectos de desarrollo urbano, como las mejoras de las favelas de Rio de Janeiro y São Paulo, atacan directamente a la vulnerabilidad relacionada con la pobreza al mejorar la infraestructura básica de agua y saneamiento, la vivienda y la obtención de títulos de propiedad en asentamientos precarios propensos a desastres. Con tecnologías mejores y oportunidades para que los agricultores pobres obtengan ingresos en otras ramas de actividad, se ha logrado frenar la deforestación y se han adoptado métodos de agricultura más sostenible en algunos lugares.

Modernización del Estado

En toda la región, el Banco proporciona apoyo considerable para la modernización del Estado. Los proyectos del BID promueven la mejora de la gestión de gobierno, fomentando la participación de los ciudadanos en las decisiones e impulsando a los funcionarios que ocupan cargos electos a rendir cuenta de sus actos, lo cual ayuda a la sociedad civil a exigir una política mejor en materia de prevención y respuesta en casos de desastre. El Banco también ayuda a los gobiernos a fortalecer instituciones públicas y garantizar una administración más transparente y eficiente de los recursos públicos.

El apoyo a las iniciativas de descentralización es uno de los componentes medulares de la política de préstamos del BID para la modernización del Estado. Se delega a los gobiernos locales una mayor responsabilidad por el suministro de los servicios. Esto incluye el cerciorarse de que sus responsabilidades sean compatibles con sus fuentes de ingresos y mediante mejoras en los sistemas de gestión fiscal. Con municipalidades capaces y buenas estructuras de gobierno se pueden aplicar mejores políticas, administrar mejor los recursos

destinados al ordenamiento territorial, la vivienda y la urbanización, y aplicar más eficazmente normas códigos de construcción.

Competitividad

Las economías diversificadas, con variables macroeconómicas y mercados financieros sólidos, resisten más los desastres naturales desde el punto de vista de la prevención y la recuperación. El esfuerzo constante del Banco para ayudar a los países a mejorar su capacidad para competir en mercados internacionales es indispensable para crear un entorno más propicio para la reducción de los riesgos. Los campos en el cual el BID proporciona asistencia, como por ejemplo el apoyo a la estabilidad macroeconómica, el desarrollo de mercados financieros eficientes, la creación de corredores de transporte adecuados, la promoción de las inversiones del sector privado y el fomento de usos más diversificados y sostenibles de los recursos naturales, ofrecen medios útiles (y a veces indispensables) para reducir eficazmente el riesgo.

La ayuda a los países para desarrollar mercados de seguros eficientes puede estimular una mejor evaluación de los riesgos asociado a las amenazas naturales, además de promover la competitividad. Al determinar un precio adecuado del riesgo, las compañías de seguros están en condiciones de ofrecer grandes incentivos para las inversiones privadas en prevención. La extensión de la cobertura de seguros también puede reducir la responsabilidad implícita del sector público.

Cooperación regional

Desde su creación, el BID ha trabajado junto con la OEA y otros foros multilaterales en el fortalecimiento de la cooperación regional, financiando conjuntamente proyectos de desarrollo y apoyando negociaciones comerciales e intercambios culturales. La cooperación regional es un componente indispensable de toda estrategia para reducir los riesgos. Los desastres no respetan las fronteras nacionales. Muchos desastres de la región se deben al mal manejo de recursos naturales compartidos (bosques, suelos y cuencas hidrográficas), para cuya administración óptima se necesita la colaboración transfronteriza. La cooperación regional y las inversiones conjuntas en infraestructura de electricidad y transporte, los programas de manejo básico de ríos y zonas costeras, la capacidad para

efectuar pronósticos y la creación de planes de autoseguro o fondos de intervención para casos de desastre, son medidas muy lógicas e instrumentos eficientes, innovadores y rentables.

Medio ambiente y manejo de los recursos naturales

Un manejo más eficaz del ambiente y los recursos naturales forma parte de la visión estratégica es del BID. El Banco está ayudando a los países a combatir la degradación del ambiente que exacerba la vulnerabilidad de los asentamientos humanos y las actividades económicas en la región. La reforestación de cuencas hidrográficas y zonas costeras, el control de la erosión del suelo y la mejora del uso de la tierra en las ciudades pueden reducir considerablemente el impacto de los vientos fuertes y las lluvias torrenciales, las inundaciones repentinas y violentas y los deslizamientos de tierra. Junto con los gobiernos de la región, el BID puede desempeñar un papel decisivo en este sector, cerciorándose de que todos sus proyectos sean congruentes con el medio ambiente y encabezando iniciativas para mejorar el manejo de los recursos naturales en zonas rurales y urbanas.

El enfoque del BID para la gestión de riesgo

Un desarrollo económico y social continuo es necesario para reducir los riesgos a un nivel manejable, pero eso en sí no basta. A fin de alcanzar un verdadero desarrollo y frenar la vulnerabilidad creciente de la región a los amenazas naturales, el Banco se ha comprometido a ayudar a los países a adoptar un enfoque integral de la gestión de riesgos. Esta labor concertada debe abordar tanto las raíces de la vulnerabilidad como las consecuencias humanas y económicas del impacto de los desastres naturales. La política del BID en materia de desastres naturales, revisada en 1999, ofrece una base sólida para el apoyo del Banco a los países, al igual que el liderazgo en la movilización de recursos y el fomento del diálogo en la región.

La nueva política

La política del BID en materia de desastres data de principios de los años ochenta. Esta política estipulaba la índole y el grado de la asistencia del Banco en situaciones de emergencia y se basaba en la premisa de que la ventaja institucional del

BID consistía en proporcionar financiamiento y asistencia técnica para actividades de rehabilitación y reconstrucción, en vez de asistencia humanitaria en situaciones de emergencia. Por lo tanto, la política se centraba principalmente en mecanismos para movilizar recursos para la reconstrucción. Reconociendo la necesidad actual de reducir la vulnerabilidad de la región, en marzo de 1999 el BID adoptó una política nueva a fin de colocar la prevención a la cabeza del debate sobre el desarrollo y adoptar un enfoque más integral y preventivo de la reducción de riesgos y la recuperación tras los desastres.

La nueva política establece la base necesaria para ayudar a los países a hacer frente a los desafíos del desarrollo en una región propensa a las amenazas naturales. En la nueva política se coloca explícitamente la prevención a la par de la respuesta a los desastres y la reconstrucción en las operaciones del Banco. Se señala que el propósito de la participación del Banco en el campo de los desastres naturales es ayudar a los países miembros a proteger eficazmente y reanudar su desarrollo económico y a tomar medidas apropiadas para reducir y evitar las pérdidas. Eso ha allanado el camino para realizar operaciones de prevención de desastres independientemente de su causa, complementando el apoyo más tradicional a la prevención en proyectos de reconstrucción. Asimismo, en la política del Banco se señala que en todas sus operaciones crediticias se incorporará el análisis y la gestión de riesgos.

La política ha contribuido también a la eficiencia y la rapidez de la respuesta del Banco a los desastres naturales. Ante un desastre, permite la reorientación de fondos de programas de préstamos en ejecución en el país y, en los casos en que sea necesario, la aprobación de nuevas operaciones de emergencia. Para los nuevos préstamos destinados a la reconstrucción, se puede utilizar un nuevo procedimiento simplificado de formulación y aprobación y adoptar procedimientos simplificados para las adquisiciones. A fin de aliviar las dificultades financieras después de un desastre, el Banco puede autorizar períodos de reembolso más largos o tasas de interés más bajas para los préstamos nuevos, aumentar el monto de los fondos rotatorios para desembolsos o establecer requisitos menos estrictos para el financiamiento local.

Para apoyar su nueva política, el Banco ha creado también un instrumento financiero que permite la rápida movilización de recursos nuevos tras un desastre: el Mecanismo de Reconstrucción para Emergencia (MRE), de US\$ 100 millones, que puede usarse para proyectos de rehabilitación provisional en situaciones de emergencia (véase la descripción detallada del MRE en la tercera parte de este documento). De conformidad con el énfasis de la política en la mitigación, para recurrir al MRE, que es claramente un instrumento para situaciones de emergencia, se necesita el firme compromiso del país de fortalecer la capacidad nacional en los campos de los preparativos, la prevención y mecanismos institucionales para manejar la mitigación de desastres y las tareas de socorro.

Movilización de recursos

El Banco desempeña un papel decisivo en la movilización de recursos para los países miembros afectados por desastres. En lo que atañe a sus propios recursos, los recursos del BID para préstamos para reconstrucción, prevención y mitigación llegaron alrededor de US\$ 1.500 millones en los últimos cuatro años. Los proyectos de cooperación técnica de emergencia, reconstrucción y mitigación (que en su mayoría se financiaron con recursos no reembolsables) ascendieron a US\$ 11 millones durante el mismo período.

Además de estos proyectos, que están relacionados exclusivamente con desastres, el financiamiento del BID para diversos programas de agricultura, infraestructura y desarrollo ambiental y urbano, contiene importantes componentes de reducción de riesgos. Por ejemplo, el Banco podría financiar sistemas de vigilancia de amenazas naturales, la preparación de mapas de riesgo y técnicas de mitigación de desastres, reforestación y especificaciones para diseños resistentes a las amenazas naturales. En el caso de América Central, México, Haití y la República Dominicana, estos componentes de proyectos representaron cerca de US\$ 300 millones en los últimos diez años. Aunque estas operaciones de mitigación de desastres todavía constituyen un porcentaje pequeño del total de los préstamos del Banco a la región (alrededor del 2% durante el decenio pasado), son un punto de partida importante para un apoyo mucho mayor.

En calidad de banco de desarrollo regional, el BID coordina estrechamente la cooperación con los integrantes de la comunidad internacional que responden a los desastres en los países miembros. Después del huracán Mitch, el Banco creó un Grupo Consultivo Regional, formado por organismos multilaterales, donantes y gobiernos, que constituye un foro donde los países afectados presentan sus planes nacionales de reconstrucción y transformación y los integrantes que proveen asistencia dan seguimiento al progreso realizado en la región.

Información, concientización y fomento del diálogo en la región

La amplia difusión de información de buena calidad sobre la reducción de riesgos y el consenso sobre las prioridades para la acción, son elementos fundamentales para reducir las pérdidas en la región. El Banco apoya esta labor por medio de diversas actividades no crediticias. Junto con sus colaboradores, ha organizado varios talleres para concientizar a la sociedad civil y los gobiernos sobre los problemas relacionados con los desastres.

Algunos ejemplos recientes son el taller regional sobre Manejo del Medio Ambiente y Reducción de la Vulnerabilidad a los Desastres Naturales (El Salvador), el Taller Centroamericano sobre Reconstrucción de Escuelas (Honduras) y el Taller sobre Variables Sociales, Políticas, Económicas y Ambientales de la Prevención de Desastres (República Dominicana).

El BID también financia investigaciones y publicaciones relacionadas con desastres. En preparación para operaciones crediticias, el Banco financia estudios pertinentes a la gestión de riesgos, métodos de evaluación de riesgos, planes de vigilancia de cuencas hidrográficas y lecciones aprendidas de experiencias en la región. El Banco también apoya el intercambio de conocimientos y experiencias en el campo de los desastres; entre otros, ha financiado una agenda completa de investigaciones sobre las consecuencias de los desastres naturales en la mujer.

Por último, el BID promueve la mejora de la gestión de riesgos por medio de su participación y liderazgo en diversos foros regionales. El Banco

participa en el Comité Interamericano para la Reducción de los Desastres Naturales por medio de la Organización de los Estados Americanos, a fin de mejorar la coordinación en materia de desastres entre organismos multilaterales, gobiernos y ONG de las Américas y, en particular, promover un en-

foque preventivo de la reducción de riesgos. Como parte de esta tarea, el BID preside el subcomité encargado de buscar soluciones innovadoras para financiar la prevención de desastres en la región.

Recuadro 4

Elementos claves de la gestión de riesgos

Fase anterior: prevención y reducción de riesgos				Fase posterior: recuperación	
Identificación de riesgos	Mitigación y prevención	Transferencia de riesgos	Preparativos	Respuesta de emergencia	Rehabilitación y reconstrucción
Evaluación de amenazas naturales (frecuencia, magnitud y localización)	Obras de mitigación física y estructural	Seguro y reaseguro de infraestructura pública y bienes privados	Sistemas de alerta temprana y de comunicaciones	Asistencia humanitaria	Rehabilitación y reconstrucción de infraestructura crítica dañada
Evaluación de la vulnerabilidad (población y bienes expuestos)	Ordenamiento territorial y códigos de construcción	Instrumentos de mercados financieros (bonos para catástrofes, "hedge funds" indexados según las condiciones meteorológicas, etc.)	Planes para imprevistos (compañías de servicios públicos)	Limpieza, reparaciones temporales y restablecimiento de servicios	Gestión macroeconómica y presupuestaria (estabilización, protección de gastos sociales)
Evaluación de riesgos (la amenaza y la vulnerabilidad)	Incentivos económicos para la mitigación	Privatización de servicios públicos con reglamentación en materia de seguridad (energía, agua, transporte, etc.)	Redes de instituciones que responden en situaciones de emergencia (locales y nacionales)	Evaluación de los daños	Revitalización de sectores afectados (exportaciones, turismo, agricultura, etc.)
Vigilancia de las amenazas naturales y elaboración de pronósticos (SIG, preparación de mapas y formulación de situaciones hipotéticas)	Educación, capacitación y concientización sobre riesgos y prevención	Fondos para calamidades (nacionales o locales)	Refugios y planes de evacuación	Movilización de recursos para la recuperación (públicos, multilaterales, seguros)	Incorporación de componentes de mitigación de desastres en actividades de reconstrucción

Creación y fortalecimiento de sistemas nacionales de prevención y respuesta a los desastres: estos sistemas forman una red integrada e intersectorial de instituciones que aborda todas las fases antedichas de reducción de riesgos y recuperación tras los desastres. Las áreas en las cuales se necesita apoyo son normativa y planificación, reforma de marcos jurídicos y regulatorios, mecanismos de coordinación, fortalecimiento de instituciones participantes, planes nacionales de acción, políticas de prevención y desarrollo institucional.

Enfoque integrado

El nuevo enfoque del BID orientado a los desastres, esta firmemente asentado en su visión del desarrollo y su política en materia de desastres ayudará a los países a focalizar inversiones en la reducción de riesgos. Asimismo, promoverá el fortalecimiento de la capacidad para manejar los procesos de reducción de riesgos y la recuperación tras los desastres. Como se resume en el recuadro

4, el enfoque abarca actividades anteriores y posteriores a los desastres, con el fin de mejorar la identificación, mitigación y transferencia de riesgos y preparar una respuesta eficaz a los desastres, incluida la reconstrucción que conduce a una recuperación eficaz y al mismo tiempo introduce salvaguardias contra desastres futuros.

Tercera parte: Proyectos de reducción de riesgos y recuperación tras los desastres

Como se señala en la segunda parte, la postura preventiva del Banco para reducir el impacto de los desastres en la región requiere un enfoque más integral (que abarque la reducción de riesgos antes de los desastres y la recuperación posterior) y se encuadra en nuevas políticas y mecanismos institucionales (sistemas nacionales) que propician una acción eficaz. El financiamiento del BID ayuda a los países a encarar aspectos fundamentales de la gestión de riesgos: identificación de riesgos, adoptar medidas de prevención para proteger infraestructura esencial y vidas humanas, adoptar mecanismos de transferencia de riesgos a fin de distribuir el riesgo financiero en períodos más largos y entre diversos protagonistas, y la preparación para responder eficazmente en casos de desastre.

El Banco también está ayudando a los países a adoptar mecanismos institucionales y políticas más eficaces, para crear la capacidad técnica y operacional permanente necesaria para garantizar inversiones sostenidas en la reducción de riesgos. Por último, cuando se producen desastres, como continuara ocurriendo, el Banco ayudara a los países de la región suministrándoles de inmediato recursos financieros para situaciones de emergencia y el rápido restablecimiento de servicios básicos. La asistencia a largo plazo del Banco facilita la rehabilitación y reconstrucción de los sectores y las localidades afectadas. A continuación se presentan los aspectos sobresalientes de los elementos de este enfoque, con ejemplos del apoyo proporcionado por el Banco hasta la fecha.

Inversiones en componentes claves de la reducción de riesgos y la recuperación tras los desastres

El Banco es muy conocido por los cuantiosos recursos que ha proporcionado a varios países para la reconstrucción tras los desastres, pero ha financiado también actividades de identificación de riesgos, prevención y preparativos para situaciones

de emergencia. No obstante, estos esfuerzos parecen insignificantes ante la magnitud de los recursos necesarios para revertir la vulnerabilidad creciente de la región. El Banco deberá aumentar considerablemente su apoyo en los siguientes campos decisivos:

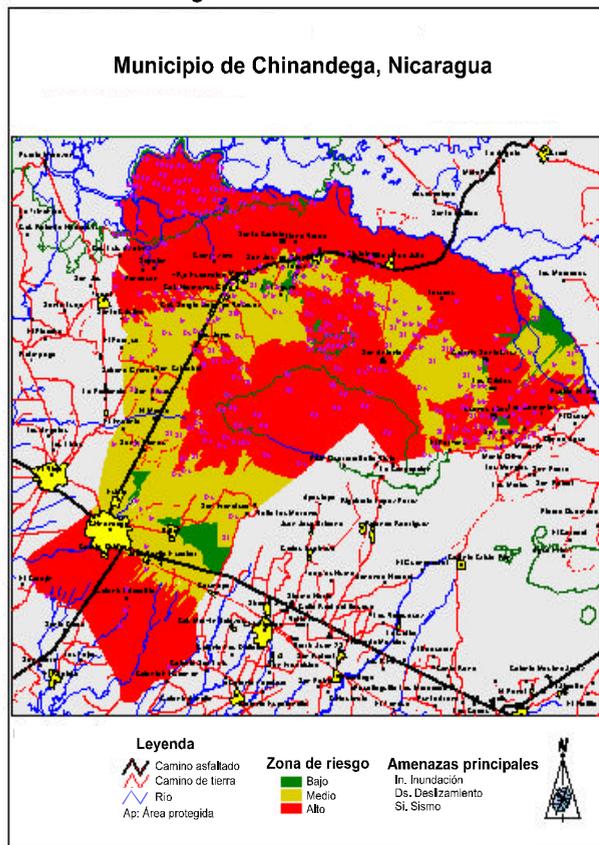
Identificación y análisis de los riesgos

Los programas financiados por el Banco pueden ayudar a los países a identificar las principales amenazas naturales a los cuales están expuestos, su frecuencia, intensidad, duración y localización. Junto con la información sobre la vulnerabilidad del país a estos fenómenos —como es la población expuesta, infraestructura, instalaciones críticas y recursos naturales— la información sobre peligros físicos permite prever el impacto probable de un fenómeno determinado. El análisis podría incluir cálculos no sólo de pérdidas físicas y económicas directas, sino también del impacto secundario e indirecto. Por ejemplo, en Chinandega (Nicaragua), como en otros lugares de América Central, se preparó con financiamiento del Banco un mapa de riesgos a nivel municipal y se realizó un taller de un día, con la participación de residentes, funcionarios del gobierno local y ONG, en el cual se examinaron detenidamente los amenazas naturales que corren y el grado de riesgo que podría considerarse aceptable. En el caso de Chinandega, las amenazas naturales más importantes consisten en inundaciones y escurrimiento de lodo (véase la figura 2).

La identificación de ciertos riesgos puede usarse para definir las medidas necesarias de prevención y mitigación y focalizar inversiones públicas y privadas en lugares seguros. En Costa Rica, por ejemplo, en la tercera fase del Programa de Desarrollo Eléctrico financiado por el Banco, se realizó un estudio de la posibilidad de que se produjeran terremotos (existencia de fallas activas), así como estudios geológicos para detectar laderas inestables. Esta información se usó para indicar lugares seguros para la construcción de centrales eléctricas y líneas de transmisión y formular especificacio-

nes apropiadas para la construcción. En El Salvador, un programa reciente de agua y saneamiento proporciona financiamiento para la modernización de una red de información hidrometeorológica y un estudio hidrológico de cuencas hidrográficas. Ambas actividades permiten observar la posibilidad de que se produzcan inundaciones y prever su posible impacto en infraestructura vital. Para apoyar a la región en obtener capacidad propia de identificación de riesgos, el Banco ha financiado estudios para apoyar la modernización de servicios meteorológicos y los medios para efectuar pronósticos en la región (véase el recuadro 5).¹ Adicionalmente, el BID está preparando cooperaciones técnicas para desarrollar el uso de tecnologías de información como herramienta para identificar riesgos en la región.

Figura 2. Zonificación de habitacionalidad en función de riesgos



Fuente: INDES-GEODIGITAL. Informe de consultoría. 1999.

¹ La información de los recuadros 5 a 10 proviene de documentos internos del BID y de documentos relativos a préstamos.

Recuadro 5

La modernización de los servicios meteorológicos y la capacidad para efectuar pronósticos: “Proyecto Clima Iberoamericano”

El Banco financió estudios en 13 países junto con la Organización Meteorológica Mundial a fin de determinar las necesidades y oportunidades para modernizar los servicios meteorológicos nacionales y la capacidad para efectuar pronósticos. En estos estudios de factibilidad se examinaron las necesidades y los usos de sistemas y productos de información meteorológica e hidrológica, así como el estado de las redes de observación y los recursos humanos, tecnológicos e institucionales. Se recomendaron medidas de modernización en cuatro campos fundamentales y se calculó su costo: redes de observación, sistemas de información, sistemas de comunicaciones y capacidad institucional.

Participaron en el estudio los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Mitigación

Los fenómenos que afectaron recientemente a toda la región nos recuerdan que las inversiones en prevención pueden ser eficaces para evitar o reducir los daños cuando se producen desastres (véase el recuadro 6). Los países de la región, en muchos casos con apoyo del Banco, ya han comenzado a tomar importantes medidas en este sentido. A nivel sectorial, como parte de programas de vialidad, infraestructura, salud, agricultura y desarrollo urbano, se han adoptado medidas preventivas para reducir el impacto de los desastres. Por ejemplo, en vista de la propensión de Panamá a los terremotos, las lluvias torrenciales y las inundaciones, un programa de vialidad financiado recientemente por el Banco, que consiste en la rehabilitación y el reemplazo de puentes de concreto, incluye explícitamente un financiamiento adicional del 10% para medidas de mitigación de desastres. Como parte de un programa de manejo ambiental que se llevo a cabo en Argentina se financian obras de macrodrenaje a fin de prevenir las crecidas del río Matanza y el Riachuelo. En Brasil, el programa de mejoras urbanas de Rio de Janeiro financia parques urbanos, obras de estabilización de laderas y drenaje de superficie para reducir el peligro de

deslizamientos de tierra e inundaciones en barrios urbanos pobres. Asimismo, el Banco ha financiado inversiones para salvaguardar diversos bienes sociales y económicos, como hospitales, escuelas, servicios públicos, infraestructura básica, asentamientos humanos y recursos naturales (véase el recuadro 7).

Recuadro 6

Obras de mitigación: el caso de la represa Sabaneta en la República Dominicana

La represa Sabaneta, construida por el gobierno dominicano en los años ochenta con el fin de regular el caudal del río San Juan, presentaba un gran peligro, ya que las estructuras de desagüe sin completar aumentaban considerablemente el riesgo de ruptura en caso de fuertes lluvias.

A petición del gobierno dominicano, en 1993 el BID aprobó el financiamiento de un proyecto de inversión de US\$48 millones que abarcaba obras de reacondicionamiento preventivo del dique y otras estructuras fundamentales de la represa. Las reparaciones, cuyo costo ascendió a US\$10,7 millones, concluyeron durante el primer semestre de 1998, justo antes del huracán Georges, que fue de categoría III. Entre las áreas más afectadas por las lluvias del huracán se encontraba precisamente la provincia de San Juan de la Maguana, donde está situada la represa Sabaneta. El río San Juan recibió 320 mm de lluvias y se calcula que en la represa cayeron directamente alrededor de 255 mm. No obstante, la represa, los canales de desagüe, la central hidroeléctrica y la cuenca de amortiguación funcionaron normalmente y no sufrieron mayores daños, lo cual llevó a un panel de expertos a la conclusión de que las obras recién concluidas habían sido muy eficaces.

Las ventajas del funcionamiento normal de la represa durante el huracán fueron muy grandes. En la cuenca del río San Juan viven 174.900 personas, en su mayoría río abajo de la represa Sabaneta. El valle del río San Juan ocupa el segundo lugar entre las regiones agrícolas más productivas del país, con más del 10% del total de las tierras cultivables del país. Una ruptura de la represa habría ocasionado pérdidas enormes de vidas humanas y producción agrícola, así como grandes pérdidas indirectas causadas por la perturbación de la producción y los aumentos conexos de las tasas de desempleo y pobreza.

Recuadro 7

Prácticas adecuadas de mitigación de desastres: protección de las laderas del volcán Pichincha en Ecuador

El objetivo de este préstamo de US\$20 millones aprobado en 1996 es mitigar el riesgo de desastres en las laderas del volcán Pichincha

Las obras de regulación del agua resultaron eficaces para evitar los daños causados por inundaciones y aludes de lodo durante la última temporada de lluvias. La nueva red hidrometeorológica está proporcionando información útil para un futuro sistema de alerta anticipada. La participación comunitaria ha sido un elemento fundamental. Se formaron microempresas locales y se les proporcionó apoyo a fin de ofrecer servicios de recolección de desechos sólidos. Con talleres y campañas de educación del público se ha logrado una mayor comprensión y conciencia del riesgo al vivir en un área frágil. Organizaciones no gubernamentales y el Programa Hábitat de las Naciones Unidas propusieron mejoras en la política urbana y la organización del gobierno municipal. Debido a la actividad volcánica del volcán Pichincha en 1999 se intensificó la necesidad de una campaña de concientización de mayor alcance. Con la coordinación del alcalde de Quito se organizó un sistema de alerta amarilla y roja a fin de preparar a la población para una gran erupción volcánica.

Las medidas de mitigación no estructurales, como normas de ordenamiento territorial y códigos de construcción, capacitación profesional y campañas de concientización de vecindarios, también son instrumentos para reducir el impacto de los desastres. En un programa de reconstrucción apoyado por el Banco después del terremoto que sacudió la región cafetalera de Colombia en 1999, requería que solamente aquellas obras de rehabilitación y reparaciones realizadas de conformidad con códigos resistentes a los terremotos podían recibir subsidios.

Además de las inversiones directas, el Banco proporciona asistencia técnica para evaluar la factibilidad de proyectos de mitigación que podrían recibir financiamiento. El Banco financia un Fondo de Prevención y Mitigación para América Central, administrado por el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América

Central (CEPREDENAC), que ofrece asistencia técnica a organizaciones públicas y privadas de los seis países de América Central para medidas de evaluación y reducción de riesgos, así como fortalecimiento institucional.

Alerta temprana y preparativos para situaciones de emergencia

Con apoyo del Banco, varios países están mejorando sus sistemas de alerta temprana y preparativos para situaciones de emergencia (el grado de preparación para responder de forma rápida y eficaz para salvar vidas, reducir el sufrimiento y facilitar la recuperación de vecindarios después de los desastres). El Banco financia programas de capacitación de pobladores locales en materia de preparativos en Belice y sistemas nacionales de alerta temprana y medios de respuesta en Ecuador y Argentina. En Belice, con financiamiento del Banco, se facilitará la preparación de planes de evacuación, el reacondicionamiento de escuelas para que sirvan de refugios locales y la construcción de refugios regionales. En Brasil, con financiamiento del Banco se reforzarán las actividades de la Comisión de Coordinación para Meteorología, Climatología e Hidrología y se crearán centros meteorológicos regionales a nivel estatal. La mejora de la comprensión y la comunicación entre los científicos, que evalúan las condiciones atmosféricas e hidrológicas y los encargados de dar la alerta temprana y movilizar la respuesta en casos de desastre, es fundamental para reducir su impacto

Reformas institucionales

La reducción de riesgos figura actualmente en diversos programas gubernamentales de la región, en muchos casos por primera vez. Los países están reconociendo que para permitir que las instituciones gubernamentales cumplan los objetivos de reducción de riesgos para el desarrollo —y no simplemente para responder en forma adecuada cuando ocurren los desastres naturales— deben adoptar nuevos mecanismos institucionales. Los organismos de planificación y desarrollo deben asumir un papel más explícito y, además, es preciso introducir mecanismos de coordinación que permitan reunir a esos organismos nacionales con los gobiernos locales y la sociedad civil en una estrategia común.

El Banco está asignando un renovado énfasis al respaldo de los países de la región en esa transición a nuevos arreglos institucionales, políticas, presupuestos y programas específicos que generen la capacidad técnica permanente y operativa que se requiere para asegurar inversiones sostenidas en materia de prevención de desastres. En Centroamérica, el Banco está respaldando un programa regional que ayuda a los nuevos sistemas nacionales a formular planes de acción sobre políticas de prevención y desarrollo institucional. El BID también proporciona recursos destinados a mejorar la disseminación de datos técnicos e información sobre buenas prácticas. En Ecuador, Argentina y Colombia, por ejemplo, el reforzamiento institucional está ayudando a crear y fortalecer sistemas interinstitucionales eficaces de reducción de riesgos.

El Banco ha ayudado a los países a adoptar una perspectiva a más largo plazo, ya que tradicionalmente ha sido el caso de responder sólo a los desastres una vez que ocurran (véase el recuadro 8). El financiamiento del Banco para acciones de mitigación (que pueden ser los componentes de inversión de un proyecto de reconstrucción) constituye un importante instrumento para promover reformas institucionales destinadas a transformar estos incipientes sistemas nacionales en proveedores más eficientes de servicios de prevención y de

Recuadro 8

Creación de sistemas interinstitucionales de prevención y respuesta

El programa de prevención y rehabilitación tras el Huracán Mitch de 1999 en Belice contempla el otorgamiento al gobierno de US\$21 millones en asistencia técnica para formular un sistema global de gestión de riesgos, que transforma a la organización nacional de gestión de emergencias (National Emergency Management Organization - NEMO) en la institución matriz encargada de todos los aspectos de la gestión de riesgos. Con el financiamiento del Banco, la NEMO realizará estudios sobre riesgos y formulará un plan integral para orientar sus actividades futuras. El BID financiará la modernización de la organización, incluidos su mandato, sus recursos humanos y sus procedimientos operativos, así como las instalaciones y los equipos existentes. El proyecto también fortalecerá la capacidad local de respuesta mediante el financiamiento de la concientización comunitaria y actividades de capacitación.

preparación para emergencias. En efecto, el impulso generado por varias actividades de mitigación y preparación, que inevitablemente surge en las situaciones posteriores a un desastre natural se perderá si los países no comienzan a organizar sistemas nacionales eficaces de gestión de riesgos para respaldar y dar continuidad a los esfuerzos.

Respuesta inmediata

Movilización rápida de recursos

La principal misión del Banco es la provisión de préstamos para el desarrollo, mientras que la respuesta de emergencia y el alivio de los desastres corresponde principalmente al dominio de las organizaciones internacionales de asistencia humanitaria. No obstante, el representante del Banco en el país afectado puede poner inmediatamente a disposición hasta US\$ 50.000 en recursos no reembolsables, que por lo general se transfieren directamente al organismo nacional de emergencia. Más importante aún, el Banco está presente durante la emergencia, participando en el análisis inicial de los daños y necesidades, con el fin de proveer asistencia técnica para identificar las estrategias de recuperación a mediano y largo plazo en diferentes sectores y para comenzar a preparar los programas de préstamos en respaldo de la reconstrucción.

En el término de unos pocos días, después de un desastre, el representante del Banco en el país puede identificar recursos de proyectos que se encuentran en ejecución y que pueden reorientarse a la satisfacción de las necesidades inmediatas de emergencia (como el restablecimiento de servicios o la rehabilitación inicial de la infraestructura), así como las necesidades de reconstrucción a más largo plazo. Si se lo solicita, estos recursos también pueden financiar actividades de asistencia humanitaria (por ejemplo, medicamentos o albergues). Tres días después de los recientes deslizamientos y flujos de desechos que se produjeron en Venezuela en diciembre de 1999, el Banco pudo reasignar a la emergencia US\$ 200 millones provenientes de operaciones existentes, permitiendo al gobierno y al Banco realizar posteriormente los arreglos necesarios y la forma en que tales préstamos podrían reprogramarse.

El Mecanismo de Reconstrucción para Emergencia

En diciembre de 1998, el Banco creó el Mecanismo de Reconstrucción para Emergencia (MRE), que permite al Banco responder rápidamente después de un desastre natural. El primer país que utilizó dicho servicio fue Colombia, después del terremoto que afectó a la región cafetalera (véase el recuadro 9).

Recuadro 9

Colombia utilizó el MRE para la respuesta de emergencia en el terremoto de 1999

El BID utilizó por primera vez el MRE en ocasión del terremoto que devastó la región productora de café de Colombia en enero de 1999. El 16 de febrero, menos de 20 días después de la catástrofe, el BID aprobó un préstamo por US\$20 millones para contribuir a restablecer los servicios básicos. De acuerdo con las normas flexibles del MRE, este préstamo de emergencia tuvo un período corto de desembolso (de un año), un período de gracia de cinco años, un fondo rotatorio del 20 por ciento del monto total y procedimientos simplificados de adquisiciones.

Este préstamo proporcionó recursos inmediatos para iniciar el proceso de rehabilitación, que incluyó estudios de evaluación de los daños y planes de reconstrucción, la eliminación de escombros y la demolición de edificios, la inspección y la estabilización de puentes, la construcción de albergues temporales y la reparación de la infraestructura de servicios: agua potable, saneamiento, salud y educación. Dicho proyecto sentó las bases para un préstamo mayor de reconstrucción por US\$135 millones que se aprobó a fines de 1999.

El MRE tiene por objeto poner muy rápidamente a disposición los recursos necesarios para financiar un menú preestablecido de actividades elegibles, que incluyen ayuda para acelerar el restablecimiento de los servicios, el financiamiento de reparaciones temporarias y los trabajos de limpieza en el período inmediatamente posterior a un desastre natural. La solicitud del país sobre el uso de esos recursos pone en movimiento un procedimiento acelerado de aprobación de préstamos en la sede del Banco, que puede durar de dos a cuatro sema-

nas. El MRE que esta dotado con US\$ 100 millones puede otorgar en préstamos hasta US\$ 20 millones en recursos del capital ordinario ó US\$ 10 millones en recursos del Fondo para Operaciones Especiales (recursos altamente concesionales).

Estabilización de emergencia: considerando los impactos macroeconómicos y sociales

Después de un desastre de gran magnitud, los países pueden enfrentar diversos impactos macroeconómicos, entre ellos la disminución de las exportaciones y el incremento de las importaciones, desaceleración del crecimiento económico, reducción del ingreso per cápita, disminución de los ingresos tributarios que puede prolongar los desequilibrios fiscales y un repentino aumento del nivel de endeudamiento. El Banco ha ayudado a los países a enfrentar estos impactos en diversas formas, entre ellas, otorgando préstamos para cubrir el déficit en los gastos públicos recurrentes para programas sociales vitales y reestructurar y condonar la deuda. Después del huracán Mitch, las instituciones financieras internacionales ayudaron a Honduras y Nicaragua a calificar para la iniciativa de reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados. Al hacerlo, les ayudaron a negociar nuevos acuerdos con los acreedores y a crear el Fondo Fiduciario Centroamericano de Emergencias en colaboración con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, para movilizar recursos y ayudar a cubrir el pago del servicio de la deuda.

Reconociendo la magnitud que el impacto adverso de los desastres naturales puede tener sobre los grupos vulnerables y de bajos ingresos, el BID está financiando varios programas innovadores destinados a proveer asistencia a los niños afectados por los desastres. El proyecto de cooperación técnica para apoyo de emergencia a niños y adolescentes, de 1999, facilita asistencia inmediata a niños, niñas y adolescentes afectados por el huracán Mitch en Nicaragua. Se les ofrecen servicios de salud, que incluyen vigilancia y prevención de enfermedades, vacunaciones, educación sexual y asistencia en salud mental. En respuesta a las inundaciones ocurridas en Argentina en 1998, se modificó un programa de asistencia a niños y adolescentes en riesgo, incluyendo las regiones afectadas. Por último, están preparándose iniciativas para acelerar la reconstrucción de escuelas en

Centroamérica y reducir su vulnerabilidad frente a inundaciones y huracanes.

Reconstrucción y transformación

En el pasado, el Banco ha respondido a los desastres naturales concentrándose en el período inmediatamente posterior a los eventos y orientando sus préstamos a la reconstrucción de la infraestructura y la rehabilitación de los sectores afectados. En los últimos diez años, el Banco ha prestado alrededor de US\$ 2.000 millones a la región, para ayudar a los países a salir de emergencias, principalmente para reconstruir y rehabilitar obras de infraestructura dañadas. En algunos casos, los préstamos se dirigieron a la reconstrucción de los mismos proyectos de agua potable, caminos y vivienda que el Banco había contribuido a financiar originalmente.

Recuadro 10

El programa de reconstrucción después del huracán Georges contribuye a la reducción de riesgos

El programa de reconstrucción auspiciado por el Banco, por US\$105 millones, aprobado en 1998 para la República Dominicana financió las actividades habituales de rehabilitación: una combinación de grandes proyectos de infraestructura (sistemas de abastecimiento de agua potable y reparación de torres de alto voltaje), y proyectos más pequeños destinados a reparar, rehabilitar y reconstruir la infraestructura social productiva e institucional en las comunidades de bajos ingresos afectadas por el huracán.

Al mismo tiempo, el programa protege el gasto público recurrente en los programas sociales. En este caso está cubriendo el déficit fiscal para salvaguardar programas destinados al bienestar de los niños. Además, el programa financia actividades destinadas a mejorar la capacidad del país para reducir la vulnerabilidad en el futuro, así como a responder en forma más adecuada al próximo acontecimiento de una amenaza. Estas actividades incluyen el fortalecimiento de los organismos de respuesta ante desastres naturales, un plan nacional del uso de la tierra que incluye inversiones en evaluación de riesgos, inversiones forestales, en ecoturismo y obras de control de inundaciones.

Sin duda, los préstamos para reconstrucción han sido, con mucho, los más visibles relacionados con desastres naturales. En los últimos diez años, el financiamiento del Banco se ha concentrado en la reconstrucción de la infraestructura física (sistemas de agua potable, alcantarillado, electricidad y caminos han correspondido a un 65% de todos los préstamos para reconstrucción), en el restablecimiento de servicios sociales (salud, educación y vivienda; 25%) y en el otorgamiento de líneas de crédito y respaldo de actividades productivas (mayormente microempresas; 10%). En el mismo período, más de las dos terceras partes de los préstamos del BID relacionados con emergencias representaron recursos financieros frescos para los países afectados. Menos de una tercera parte de los recursos para reconstrucción provino de modificaciones de préstamos ya aprobados y que se hallaban en ejecución.

El financiamiento para actividades de reconstrucción ha variado desde obras específicas de reconstrucción hasta un enfoque más integral. El programa llevado a cabo en la República Dominicana, constituye un ejemplo reciente de un esfuerzo por evitar el resurgimiento de la vulnerabilidad mediante la adopción de un enfoque integral que aborda el riesgo futuro a través de inversiones para reconstrucción (véase el recuadro 10). Los programas integrales de reconstrucción pueden ayudar a financiar evaluaciones del riesgo, adoptar tecnologías para reducir la vulnerabilidad y fortalecer la prevención de desastres naturales. Esta última incluye la modificación de los códigos de edificación existentes o las regulaciones sobre el uso de la tierra y promoción del manejo y uso racional de los recursos naturales.

Parte 4: Mirando hacia el futuro: plan de acción

Varios de los desastres naturales ocurridos en los últimos dos años han puesto de relieve el compromiso del Banco en favor de la asistencia a los países para sobreponerse a los efectos de estos acontecimientos. En esta capacidad, el Banco ha demostrado su eficacia en la movilización de sus recursos y en la provisión de liderazgo en el respaldo de los países afectados. Al mismo tiempo, el Banco ha seguido prestando un vital apoyo al desarrollo económico y social de la región. A pesar de la promisoriosa evolución que se pone de relieve en la Parte I, la región continúa aquejada de una subinversión generalizada en materia de prevención y mitigación y en consecuencia sufre crecientes pérdidas ocasionadas por los desastres naturales.

El Banco está decididamente comprometido a apoyar a sus países miembros en resolver las dificultades que enfrentan debido a los desastres naturales. El liderazgo del BID es evidente en la exitosa movilización de recursos después de las catástrofes ocurridas en los dos últimos años. Al mismo tiempo, el Banco ha seguido prestando apoyo al desarrollo económico y social de la región, el cual es vital para hacerle frente a los desastres. A pesar de la promisoriosa evolución que pone de relieve en la Parte I, la región continúa aquejada de una subinversión generalizada en materia de prevención y mitigación, asegurándose que las pérdidas ocasionadas por los desastres naturales seguirán siendo enormes. Además de proporcionar un rápido y eficiente apoyo financiero después de un evento de esta naturaleza, el Banco está comprometido a ayudar a los países a desarrollar e implementar mejores prácticas de prevención que reducirán la devastación traídas por futuras amenazas naturales. Esta parte del documento se concentra en dos aspectos: 1) la determinación de las áreas que el Banco considera estratégicas para la promoción de inversiones destinadas a reducir los riesgos en la región y 2) la formulación detallada de su Plan de Acción para incorporar esas áreas en sus propias actividades.

Áreas estratégicas de reducción de riesgos

Los principales objetivos del Banco en materia de reducción de riesgos son reducir el costo global de los desastres naturales y permitir a los países miembros manejar en forma más adecuada los riesgos que enfrentan. Para alcanzar estas metas, las operaciones crediticias y no crediticias del BID se concentrarán cada vez más en la superación de los obstáculos estructurales y en la creación de capacidad para gestionar eficazmente la reducción de riesgos. Estos obstáculos incluyen el escaso acceso a información confiable y apropiada en relación con los riesgos por parte de los responsables de adoptar las decisiones, la falta de participación del sector privado en las actividades de prevención y gestión de riesgos, el incipiente impulso político en favor de la prevención y la mitigación y la relativa escasez de capacidad técnica y operativa de las instituciones. Basándose en la experiencia de la región y de otras partes del mundo, el Banco concentrará sus esfuerzos en las seis áreas estratégicas que se discuten a continuación.

Creación de sistemas nacionales

Con unas pocas y notables excepciones, los esfuerzos de prevención y mitigación se llevan a cabo en forma *ad hoc* y la capacidad para manejar o reducir la vulnerabilidad dentro de los países es limitada. Existen comisiones nacionales de emergencia (como se las denomina genéricamente) que son órganos gubernamentales constituidos en su mayor parte por organismos de protección civil. Estas instituciones, típicamente constituidas en los años setenta en respuesta a grandes desastres naturales, han tendido a concentrar sus actividades en la preparación, respuesta y recuperación relacionadas con emergencias. Si bien la mayor parte de los países ha establecido un cierto fundamento para la gestión de emergencias (como los planes nacionales de emergencia), muchos de ellos no están respaldados por acuerdos interinstitucionales y no cuentan con recursos que les permiten operar eficazmente. Todavía no son ampliamente evidentes en la región estrategias nacionales de miti-

gación que utilicen un enfoque integral para la reducción de riesgos.

Es preciso asignar un renovado énfasis al respaldo de cada país en su transición hacia nuevas políticas, programas y mecanismos institucionales que permitan crear una capacidad técnica y operativa permanente. Ello es necesario para asegurar inversiones sostenidas en materia de mitigación de desastres naturales en el marco de sistemas interinstitucionales de gestión de riesgos. Tales sistemas incluyen instituciones públicas y privadas, gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil. El Banco respalda las iniciativas que encaran los países con el fin de establecer políticas, poner en práctica mecanismos jurídicos e institucionales eficaces, recursos financieros específicos y los conocimientos técnicos y de política necesarios para la reducción de riesgos.

Desarrollo de una cultura de prevención

En muchos casos, no se presta suficiente atención a las necesidades de las víctimas potenciales de desastres naturales y al estímulo de una demanda efectiva de mitigación. Las familias necesitan proteger sus viviendas y sus vecindarios, las comunidades necesitan proteger sus escuelas, mantener en funcionamiento las instalaciones de salud y designar refugios. Las empresas necesitan salvaguardar sus activos frente a la interrupción de las actividades y los gobiernos locales poner en práctica códigos de construcción y decisiones sobre el uso de la tierra. La atención a la demanda de seguridad puede ayudar a asignar más eficientemente los recursos para la prevención, hacer que los gobiernos y otros organismos se responsabilicen por la gestión de los riesgos, y vigilar el progreso y los resultados de sus políticas y acciones.

Para ello pueden aplicarse varios enfoques. Las comunidades locales y gobiernos municipales, ministerios sectoriales o el sector privado deberán comprender los riesgos que enfrentan los medios para salvaguardarse a sí mismos y a sus activos. Para proporcionar esa capacidad, resulta esencial compartir información fácilmente accesible acerca de las amenazas naturales que enfrenta la comunidad. Ello incluye demostrar los resultados positivos de las medidas de mitigación y proporcionar. El análisis de lo que las torna vulnerables, así como su posición en relación con otras comunidades,

puede contribuir a convertir a la prevención en una prioridad. Los incentivos económicos también constituyen valiosas herramientas que pueden poner de relieve la importancia de la prevención y a la vez estimular la inversión en aspectos preventivos que pueden ser nuevos para las municipalidades y otros interesados. Tales incentivos pueden incluir subsidios para vivienda de bajos ingresos en áreas no vulnerables, esquemas de seguros y financiamiento para estudios de factibilidad de proyectos de inversión.

Reducción de la vulnerabilidad de los pobres

Cuando ocurren desastres naturales, los grupos de bajos ingresos son los que normalmente enfrentan la mayor posibilidad de morir o de sufrir daños considerables en sus viviendas o en sus activos productivos, debido a que generalmente viven en áreas propensas al peligro y en unidades habitacionales de carácter precario. A menudo están mal preparados para enfrentar las conmociones que los afectan. Debido al tipo y nivel de sus ingresos, así como al carácter informal de sus viviendas, los pobres no tienen capacidad para reducir el riesgo a través de la compra de seguros privados. Las unidades familiares pobres, afectadas por los desastres naturales, son las que tienen menor posibilidad de recuperarse física o financieramente. Los programas de mitigación por lo general no toman en cuenta las necesidades de las comunidades pobres, o de lo contrario financian medidas sin haber consultado con las comunidades sobre los riesgos y las propuestas para encontrar soluciones adecuadas. En lugar de recibir la atención que éstos merecen, los vecindarios pobres y marginales son raramente el centro de los incentivos para la realización de inversiones para reducir riesgos. A menos que se lleven a cabo acciones específicas, la tasa de pobreza aumentará sustancialmente después de un desastre natural, así como la vulnerabilidad de la zona ante futuros acontecimientos.

Tomando como base la experiencia del Banco en la lucha contra la pobreza, los futuros proyectos tanto en el ámbito de la gestión de desastres naturales como en la reducción de la pobreza, deben responder mejor a los riesgos y a los desafíos que enfrentan las unidades familiares y los vecindarios pobres. Deben realizarse esfuerzos coordinados para compartir la experiencia y efectuar inversio-

nes en el levantamiento de información sobre la pobreza y los riesgos. Es también imperativo buscar medidas innovadoras y sostenibles de mitigación con bajo costo, que reduzcan el riesgo en las zonas o vecindarios pobres. Debe otorgarse un mayor énfasis a la resistencia a los desastres naturales de las construcciones de infraestructura financiados con recursos de los fondos de inversión social. Cuando ocurran desastres, los programas de reconstrucción deben incluir de una manera sistemática a las comunidades de bajos ingresos.

Los programas para la reducción de la pobreza deben incorporar componentes de reducción de riesgos. Como ejemplos pueden señalarse los esquemas de generación de ingresos que protegen el ambiente, las redes de protección que toman en cuenta el impacto de los desastres naturales y los programas educativos que incluyen información básica acerca de la reducción del riesgo.

Participación del sector privado

A menudo el impacto de los desastres naturales se caracteriza por elevadas pérdidas económicas para el sector privado. Muchas de estas pérdidas las asume también de una forma u otra el sector público. El financiamiento de los costos de la reconstrucción y rehabilitación a través de los recursos presupuestarios públicos pueden poner en peligro la estabilidad macroeconómica de un país y la estabilidad de los gastos públicos que son necesarios para otros objetivos del desarrollo. Con el propósito de reducir el peso económico asociado y propiciar un comportamiento responsable en la gestión del riesgo, los gobiernos están analizando formas de alentar al sector privado a que adopte estrategias preventivas para transferir el riesgo hacia otros grupos. Estas estrategias incluyen la regulación (por ejemplo en el uso de la tierra y en los códigos de construcción), los incentivos económicos y el uso de seguros y de mercados de capital.

El gobierno y la sociedad tienen intereses comunes para estimular al sector privado en las actividades de prevención y mitigación. Luego de ocurrido el desastre, las empresas más resistentes continúan proporcionando empleos, aseguran el funcionamiento de los servicios esenciales (transporte, servicios públicos, comunicaciones y otros) y los gobiernos reciben ingresos por concepto de impues-

tos. Por ejemplo, los acuerdos recíprocos en el sector de transportes constituyen un importante elemento para asegurar una menor interrupción de los servicios. Adicionalmente, cuando las inversiones del sector privado son menos vulnerables y los bienes están adecuadamente asegurados, recursos financieros de los gobiernos pueden ser utilizados para asistir en la recuperación de segmentos marginados de la población.

En el caso del mercado de seguros privados, su creciente uso y el énfasis asociado con una gestión apropiada del riesgo pueden reducir las pérdidas. Un país que cuenta con un adecuado programa de gestión de riesgos cuenta con mayores posibilidades de obtener cobertura contingente también para acontecimientos extremos, los que solo se producen una vez durante períodos extensos. Los países pueden hacerlo contribuyendo recursos en forma conjunta, estableciendo grupos de retención de riesgo y fondos comunes o a través del acceso directo al mercado internacional de seguros y reaseguros. Para ayudar a los países y a las empresas en la gestión más eficiente del riesgo, están desarrollándose instrumentos específicos similares a los de los seguros (emisión de bonos para catástrofes, opciones de seguro introducidos en la emisión de bonos, instrumentos indexados según las condiciones meteorológicas, etc.). Aún en el caso que no se usen seguros, el país que cuenta con estos instrumentos podría estar mejor capacitado para administrar el riesgo, reducir las pérdidas y asegurar la disponibilidad de fondos contingentes para grandes pérdidas. Estos instrumentos pueden atraer grupos privados que tradicionalmente no tendrían acceso al seguro, debido a la falta de oferta o a las elevadas primas. Los gobiernos pueden también ofrecer protección contra pérdidas mediante el uso de estos mecanismos sujetos a ciertas condiciones, las que generalmente se relacionan con acciones preventivas que llevan a cabo los beneficiarios.

Los gobiernos pueden también encarar las restricciones subyacentes que obstaculizan las acciones del sector privado para reducir el riesgo. Por ejemplo, los gobiernos pueden usar incentivos como las reformas reglamentarias, la eliminación de barreras a la entrada de la industria de seguros, la planificación del uso de la tierra, la valuación y titulación de propiedades, los códigos de construc-

ción y la evaluación de riesgos para la creación de un ambiente que facilite el mercado de seguros. El gobierno también puede proveer alicientes a través de pagos directos, reducción del costo de las unidades habitacionales o de incentivos tributarios, para propiciar una mayor demanda de seguros, especialmente entre los grupos de bajos ingresos. Estos mecanismos (acciones del gobierno e incentivos) sirven para propiciar mejores estrategias de gestión de riesgo privado.

Información sobre el riesgo para la toma de decisiones

Mientras que la gestión de riesgos involucra un conjunto de actividades, la información es la base de todas ellas. Más aún, las proyecciones sobre la incidencia y las estimaciones del impacto de los desastres naturales son esenciales para priorizar las acciones preventivas y permitir a los involucrados evaluar el riesgo en una región o sector específicos. La información sobre el riesgo es crucial para la adopción de políticas de prevención y preparación y para el establecimiento de objetivos específicos y prioridades en las inversiones sectoriales. La información sobre el riesgo y la vulnerabilidad para desastres naturales es esencial para el desarrollo de seguros privados y de otros instrumentos de mercado para compartir el riesgo.

Para suplir el actual vacío de información, el Banco facilitaría la disponibilidad de diagnósticos de riesgos para los países de la región, particularmente aquéllos que son más susceptibles a los desastres naturales. En los casos en que los países hayan iniciado este proceso, el Banco colaboraría en la ampliación y profundización de sus diagnósticos. El Banco también propiciará la investigación en la región, con el propósito de analizar las metodologías de evaluación existentes, sus usos y contribuir a mejorar los instrumentos que puedan proveer la más relevante y precisa información a los encargados de la formulación de políticas.

Promoción del liderazgo y cooperación en la región

La cooperación regional puede ser beneficiosa para países individuales enfrentando riesgos. La gestión coordinada de cuencas, sistemas eléctricos y carreteras interconectados, así como la posibilidad de combinar recursos para esquemas de retención del riesgo (por ejemplo el autoseguro) cons-

tituyen ejemplos de cooperación regional. El desafío consiste en alcanzar un consenso sobre las políticas y objetivos comunes, difusión de información, movilización de recursos regionales para la prevención y el establecimiento de sistemas institucionales coordinados.

La cooperación regional también es importante para la provisión de insumos en el proceso nacional de toma de decisiones. Las instituciones regionales pueden proveer una valiosa asistencia en la formulación de planes de acción nacional para las políticas de prevención y el desarrollo institucional, así como proveer información técnica de buenas prácticas en la región. Es necesario reforzar las asociaciones entre los gobiernos y las instituciones regionales para facilitar la cooperación en la reducción del riesgo y para proporcionar foros para diálogos interinstitucionales e intrarregionales.

Incorporación de la gestión de riesgos en las operaciones del Banco

Para poner en práctica los temas estratégicos señalados anteriormente, el Banco deberá incorporar estas áreas en sus actividades y proyectos: 1) promover sus objetivos en estas áreas estratégicas apoyando a cada país a adoptar una apropiada gestión de riesgos y 2) llevar a cabo un esfuerzo concertado para incorporar la gestión en el ciclo de proyectos. Para este propósito el Banco debería enfatizar la reducción de riesgos en su diálogo con los países miembros prestatarios. En su revisión del diseño y preparación de proyectos, el Banco debería evaluar su experiencia hasta el presente y explorar la provisión de servicios no crediticios para la reducción de riesgos. Como parte de ese esfuerzo, el Banco debería considerar el establecimiento de nuevos mecanismos financieros que promuevan, en toda la región, la incorporación de componentes que reduzcan el riesgo en sus proyectos.

Mecanismo de Innovación en la Prevención de Desastres

El Banco está analizando nuevos mecanismos financieros para llevar a cabo y fortalecer acciones orientadas a la prevención y el alivio de los desastres naturales. El Mecanismo de Innovación en la

Prevención de Desastres apoyaría la experimentación o los programas pilotos para adquirir experiencia en el análisis integral de la reducción de riesgos y el manejo de desastres naturales. Los programas piloto ayudarían a demostrar las posibilidades de este enfoque específico de reducción de riesgo, lograr consenso, adquirir valiosas experiencias institucionales y reforzar la capacidad institucional antes de que se lleven a cabo programas de mayor escala.

El mecanismo estaría compuesto por dos instrumentos financieros. En el primero, el Banco, en colaboración con los donantes bilaterales, movilizaría fondos no reembolsables de manera selectiva especialmente para los países de bajos ingresos, para identificar las necesidades y oportunidades de prevención. Las actividades a ser financiadas comprenderían la evaluación de riesgos para inversiones sectores y zonas específicas; evaluación de los marcos de política, de la capacidad institucional y las lecciones aprendidas de esas experiencias para aplicarlas en los futuros esfuerzos de mitigación de desastres naturales en el ámbito local y nacional.

En segundo lugar, el mecanismo podría poner a disposición recursos de carácter reembolsable hasta por un máximo anual de US\$ 10 millones por país. Estos recursos se orientarían hacia proyectos individuales para el financiamiento de inversiones dirigidas al fortalecimiento o funcionamiento de los sistemas de prevención de desastres naturales y de gestión de riesgos en los países. Estas inversiones cubren diversas áreas: desarrollo institucional y de políticas, instrumentos financieros innovadores (fondos de reducción de riesgos, acuerdos de financiamiento contingente y esquemas de seguros); pronósticos y monitoreo de amenazas, sistemas de alerta temprana y estrategias e inversiones prioritarias de mitigación. Otras áreas incluyen educación, capacitación y desarrollo de tecnologías para la reducción de riesgos y sistemas de información para la evaluación de inversiones de reducción de riesgos.

El mecanismo propuesto podría considerar el rla incorporación de pagos del financiamiento mediante préstamos más grandes. El mecanismo podría inicialmente tener un límite de financiamiento

de US\$ 150 millones, que podría ampliarse en función de la demanda de los países miembros.

Diálogo entre los países y el Banco

Las autoridades de los países de la región y el Banco están en diálogo permanente con el fin de priorizar los objetivos del financiamiento de desarrollo. En este dialogo de políticas se puede esclarecer las áreas vulnerables, consolidar las políticas de reducción de riesgos y las iniciativas de los gobiernos en las actividades que actualmente se llevan a cabo, estimular la inversión en el fortalecimiento de instituciones y ayudar a que cada país haga el seguimiento de su progreso en las acciones de prevención y mitigación. El objetivo es incorporar las prioridades y los objetivos de la reducción de riesgos, desde las etapas iniciales en el diálogo de programación con los países miembros. A través de estos mecanismos disponibles el BID puede ayudar a los países a incorporar objetivos y acciones de reducción de riesgo en su agenda política global, así como ejecutar programas y proyectos específicos de mitigación y prevención de desastres. El Banco puede ayudar a los países en: 1) la provisión de orientaciones estratégicas a largo plazo, 2) el establecimiento de gestión de riesgos de amenazas naturales en las agendas de los ministerios de finanzas, 3) el uso sabio de los instrumentos del Banco para invertir en la reducción de riesgos y 4) la evaluación la capacidad de nacional en materia de gestión de riesgos. Este diálogo reforzaría dos elementos básicos: la necesidad de desarrollar sistemas de información sobre la vulnerabilidad con el propósito de identificar prioridades de intervención y el desarrollo y establecimiento de prioridades que asegure la participación y promueva la resolución de conflictos.

Reducción del riesgo en la preparación y el financiamiento de proyectos

Los equipos técnicos de proyectos del Banco ayudarán a los países en el diseño y la preparación de préstamo según las prioridades del gobierno o solicitantes del sector privado y en este proceso analizarán, si está asegurada o no alguna forma de evaluación de la vulnerabilidad.

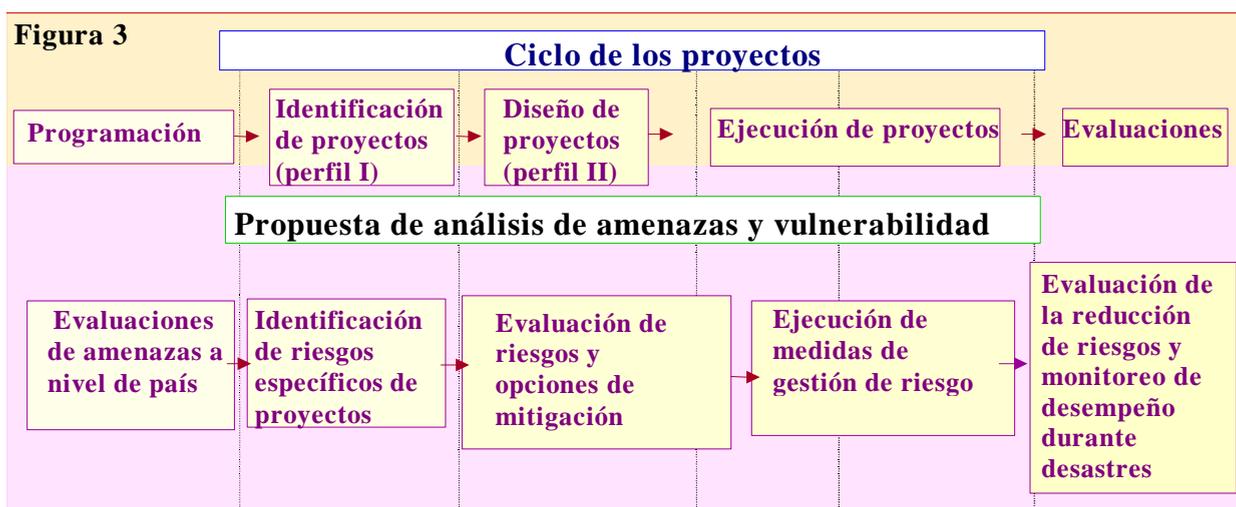
El Comité de Medio Ambiente e Impacto Social, cuya función es revisar todas las operaciones del Banco, colaborará con los equipos de proyecto en la evaluación de los requisitos para reducir la vul-

nerabilidad de los proyectos. Estas evaluaciones identificarán el grado con el que las inversiones podrían verse afectadas por los desastres naturales y qué medidas preventivas serían adecuadas para la reducción del riesgo a niveles aceptables (en el gráfico 3 se hace una presentación esquemática de cómo se debe llevar a cabo el análisis de riesgos en el ciclo de proyectos del Banco).

El Banco cooperaría con los países miembros prestatarios, en el desarrollo de instrumentos para distribuir la responsabilidad proveería incentivos adecuados para la gestión del riesgo público y pri-

vado. Como miembro del Comité Interamericano para la Reducción de Desastres, el Banco preside un grupo de trabajo para desarrollar instrumentos financieros de mitigación y prevención. El BID utilizaría su financiamiento para promover las reformas institucionales necesarias para transformar los sistemas nacionales de gestión de desastres en proveedores más eficientes de servicios de prevención y preparación. La promoción de un mejoramiento de la capacidad administrativa y de ejecución de los gobiernos locales y de las organizaciones de la sociedad civil, será también una parte integral del enfoque institucional.

Gestión de riesgos en el ciclo de proyectos: una propuesta



Evaluación de la experiencia del Banco

Con la finalidad de analizar las acciones pasadas de reducción de riesgos en sus proyectos, el Banco está llevando a cabo una revisión de su portafolio en uno de sus Departamentos Operacionales (Región II, constituida por México, Centroamérica, Haití y la República Dominicana). Esta revisión debería ampliarse a todas las regiones donde opera el Banco, con el propósito de identificar enseñanzas que puedan utilizarse para aumentar la capacidad de reducción de riesgos en los países miembros. El Banco también llevará a cabo evaluaciones de proyectos seleccionados, particularmente en áreas de inversión crítica que tradicionalmente han sido más afectadas por los desastres naturales. Estas evaluaciones identificarán enseñanzas y mejores prácticas a ser difundidas para mejorar el diseño de proyectos futuros.

Redes de información y alianzas estratégicas

En cada uno de los departamentos regionales del Banco (tanto en la parte operativa como en la investigación de políticas) se establecerán puntos focales para avanzar en el plan de acción. Estos puntos focales incluirían especialistas técnicos de la sede y de las representaciones del Banco en los países miembros prestatarios y constituirían los puntos de contacto técnico con los países que buscan el apoyo del Banco para sus estrategias e inversiones. Los especialistas del Banco trabajarán con los países miembros en diferentes aspectos tales como: identificación y preparación de proyectos en conexión con el diálogo de programación del Banco en los países; identificación de recursos para gestionar riesgos; coordinación con la comunidad internacional, y establecimiento de criterios para medir el progreso en el desempeño

de los proyectos. Estos puntos focales servirán de base para la creación de un grupo de reducción de riesgos de amenazas en el Banco, cuyo propósito será formular un programa de trabajo conjunto en investigación e inversiones. Los expertos compartirán los conocimientos y las enseñanzas y participarán en las redes regionales a nivel técnico.

En la región, el Banco desempeñará un papel central en la construcción de redes orientadas hacia el avance del conocimiento, así como en la promoción de estrategias conjuntas y financiamiento de proyectos que logren reducir el riesgo y mejoren la respuesta a los desastres naturales. En este sentido, el Banco está renovando sus esfuerzos para forjar alianzas estratégicas con otras instituciones internacionales involucradas en este campo, como el Banco Mundial, la OEA, instituciones de las Naciones Unidas (PNUD, UNESCO, Hábitat y WMO) la OPS, la CEPAL, así como las ONG y las organizaciones técnicas y científicas. En este espíritu de cooperación, el Banco recientemente se ha incorporado al consorcio ProVentium (una iniciativa promovida por el Banco Mundial) y el Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales. Asimismo, ha establecido una relación especial con la CEPAL en este campo.

Llamado a la acción

América Latina y el Caribe tienen una excelente oportunidad para reducir su vulnerabilidad y adoptar medidas para proteger su población, sus activos y su desarrollo frente a desastres naturales. Como parte de su mandato de desarrollo y su nuevo plan de acción que se ha delineado en este documento, el Banco unirá esfuerzos con sus socios regionales y con los países miembros. El Banco incorporará la reducción de riesgos en sus propios proyectos y en la visión de desarrollo de sus países miembros. La institución, en colaboración con otros organismos multilaterales y donantes, explorará soluciones innovadoras con iniciativas y proyectos de prevención en la región. En el caso de que ocurra un desastre natural, el Banco continuará respondiendo a las necesidades de la reconstrucción, pero se asegurará que su financiamiento contribuya a romper el círculo vicioso de destrucción- reconstrucción- destrucción, que aún impide los esfuerzos de desarrollo sostenible en la región.

Material de lectura

- Banco Interamericano de Desarrollo. 1999. Taller sobre vulnerabilidad ecológica y social. Memorias. Segunda reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transferencia de Centroamérica, Estocolmo, Suecia.
- Bender, S. 1999. The lingering darkness after the dawn: Reflections on the vulnerability of populations and their economic and social infrastructure to natural disasters after three decades of modern development in Latin America and the Caribbean. Unidad de Desarrollo Sostenible, Organización de los Estados Americanos. Mimeo. Washington, D.C.
- Cardona, O.D. 1996. Manejo ambiental y prevención de desastres: Dos temas asociados. En *Ciudades en riesgo –degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres*, ed. María Augusta Fernández. Lima: La RED, USAID.
- CEPAL. 1999. Centro América: Evaluación de los daños ocasionados por el Huracán Mitch, 1998. México.
- _____.2000. Panorama del impacto ambiental de los recientes desastres naturales en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.
- _____.2000. Un tema de desarrollo: La reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres. Presentado para la Conferencia del Banco Interamericano de Desarrollo en “Enfrentando desastres naturales: una cuestión de desarrollo”. Nueva Orleans, marzo.
- Federación de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y Media Luna Roja. 1999. World Disaster Report.
- Iglesias, E. 1999. La región en la encrucijada del desarrollo: Reflexiones sobre la propuesta del Banco ante los desafíos del momento. Mimeo. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Kreimer, A. y M. Arnold, eds. 2000. Managing Disaster Risk in Emerging Economies. Disaster Risk Management Series No.2. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Lavell, A. y E. Franco, eds. 1996. Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina: en busca del paradigma perdido. Lima: La RED, Flacso-Secretaría General, ITDG.
- Mora, S. 1999. Disaster Prevention and Sustainable Development in Central America. En *Slope Stability Engineering*. Yagi, Y. y B. Jiang, eds. Rotterdam: Balkema.
- Munasinghe, M. y C. Clarke, eds. 1995. *Disaster Prevention for Sustainable Development: Economic and Policy Issues*. Washington: Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (IDNDR) y el Banco Mundial.
- OFDA/CRED. 1999. EM-DAT: Base de datos internacional. Université Catholique de Louvain, Bruselas, Bélgica. www.md.ucl.ac.be/CRED
- Organización Panamericana de la Salud. 1994. *A World Safe from Natural Disasters: The Journey of Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud.
- Vos, B, M. Velasco y E. de Labastida. 1999. Economic and Social Effect of El Niño in Ecuador, 1997-1998. Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible (POV-107). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.



Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales

. . . Debemos tomar medidas decididas hoy para garantizar que podamos legar un mundo más seguro a las generaciones futuras. . . Se debe resaltar la importancia de concebir y consolidar soluciones regionales para la reducción de desastres a fin de tomar en cuenta la especificidad y las necesidades locales. Al respecto, hacemos hincapié en la necesidad de que se respalden las iniciativas institucionales y mecanismos para el fortalecimiento de las capacidades a nivel regional, subregional, nacional y local, así como la coordinación y la investigación aplicada. . . . Será necesario contar con los debidos recursos financieros para garantizar el desarrollo y la ejecución de políticas y programas de prevención y mitigación en todos los países, sobre todo en los países en desarrollo. Deberán explorarse concepciones innovadoras, incluida la financiación de iniciativas internacionales. Con todo, deberá hacerse pleno uso de los mecanismos financieros regionales y nacionales existentes, con la participación de las comunidades más directamente expuestas a los riesgos. Toda la asistencia bilateral y multilateral deberá incluir componentes de reducción de los desastres. . . .

Pasajes del **Mandato de Ginebra sobre Reducción de los Desastres**

Foro del Programa Internacional del DIRDN – Establecimiento de Compromisos para la Reducción de Desastres en el Siglo XXI

Ginebra, el 9 de julio de 1999



Los representantes de los países del hemisferio americano, agencias y los otros participantes en la Reunión Hemisférica del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales celebrada en San José,. . . .

Afirman que: . . .

4. *Para lograr un desarrollo humano sostenible es indispensable adoptar políticas y estrategias dirigidas a reducir la vulnerabilidad como parte integral de las estrategias y planes de desarrollo social y económico de los países.*
5. *La estructura institucional relacionada con las tareas de prevención y mitigación, así como las de preparación y atención de las emergencias, acusa diferentes grados de avance y eficiencia en los países, y requiere del fortalecimiento, modernización y adaptación al perfil del riesgo existente, siendo indispensable que en tales tareas se incorpore de manera efectiva la sociedad.*

Recomiendan: . . .

3. *Que se incorpore las medidas de reducción de los desastres en el marco legal e institucional de los países considerando los requerimientos y objetivos de la prevención y mitigación, así como de la preparación y atención en casos de desastre. En virtud de lo anterior, los gobiernos tienen que fortalecer las instituciones encargadas de la administración de los desastres y además garantizar la continuidad funcional mediante la permanencia del recurso humano. . . .*
4. *Que los organismos gubernamentales incorporen las variables vulnerabilidad y gerencia de riesgos en la formulación de políticas, estrategias y planes de desarrollo nacionales, con estrategias conjuntas regionales y sub-regionales, a fin de optimizar el uso de los recursos nacionales e internacionales.*
5. *Que se suscriban acuerdos de cooperación bilaterales y sub-regionales con objeto de compartir recursos y experiencias en la prevención y mitigación, así como preparación y ayuda mutua en casos de desastre. . . .*

Pasajes de **La Declaración de San José**

Reunión Hemisférica del DIRDN

San José, Costa Rica, 4 de junio de 1999