



Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE
Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave. N.W., Washington, D.C. 20577

RE-292

***Evaluación de la Política y
la práctica operativa del
Banco frente a desastres
naturales e inesperados***



Oficina de Evaluación y Supervisión

Oficialmente distribuido al Directorio Ejecutivo el 20 de Abril de 2004.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	MARCO ESTRATÉGICO SOBRE DESASTRES NATURALES Y GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	3
A.	Los desastres naturales provocan daños de magnitud	3
B.	Índice de vulnerabilidad para América Latina y el Caribe	7
C.	Principios de la gestión del riesgo de desastres naturales	8
D.	Gestión del riesgo de desastres naturales en América Latina y el Caribe	11
E.	Financiamiento en relación con el riesgo de desastres naturales	15
1.	Cobertura de seguros frente a riesgos	16
2.	Valores vinculados con el riesgo y cobertura de seguros paramétrica	19
3.	Financiamiento público para riesgos	20
III.	EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA OP-704 Y LA ACCIÓN DEL BANCO FRENTE A DESASTRES NATURALES	23
A.	Consideraciones metodológicas y alcance	23
B.	Política OP-704 y plan de acción	24
1.	Consideraciones básicas	24
2.	¿Qué alcance debe darse a la política y al Plan de Acción?	26
3.	Conocimiento del conjunto constituido por la política operativa OP-704 y el Plan de Acción, comentarios de los usuarios y puntos focales para desastres	28
4.	Instrumentos del Banco para hacer frente a los desastres naturales en el marco de la política OP-704 y el Plan de Acción	30
C.	Acción operacional y servicios no financieros	31
1.	Programación por país, gestión del riesgo de desastres y meta de la reducción de riesgos	31
2.	Cartera de préstamos relacionada con desastres naturales	32
3.	Evaluabilidad	36
4.	Eficiencia de entrega	37
5.	Reformulación de préstamos y riesgo para el cometido correspondiente	38
6.	Cooperación técnica y productos no financieros	41
D.	Síntesis	43
E.	La teoría de los juegos y el paso a la gestión del riesgo de desastres	45
IV.	CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES	46

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CAF	Corporación Andina de Fomento
CAPRADE	Comité Andino de Prevención y Atención de Desastres
CARIBANK	Caribbean Development Bank (Banco de Desarrollo del Caribe)
CDERA	Caribbean Disaster Emergency Response Agency (Organismo de respuesta frente a emergencias por desastres en el Caribe)
CDMHA	Center for Disaster Management and Humanitarian Assistance (Centro para la gestión frente a desastres y la asistencia humanitaria)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres
CERESIS	Centro Regional de Sismología para América del Sur
EM-DAT	Base de datos sobre emergencias (Emergency Events Database)
FIDES	Federación Interamericana de Empresas de Seguros
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
FONDEN	Fondo de Desastres Naturales (México)
FRE	Facilidad de Reconstrucción de Emergencia
FRI	Facilidad de Respuesta Inmediata a Emergencias Causadas por Desastres Naturales e Inesperados
La Red	Red de estudios sociales en prevención de desastres en América Latina
NatCAT	Base de datos de Munich Re en materia de sucesos naturales en América Central
NHVI	Natural Hazard Vulnerability Indicador (indicador de vulnerabilidad a los peligros naturales)
PPP	Plan Puebla-Panamá
PREANDINO	Programa Regional Andino para la Prevención y Mitigación de Riesgos
SICA	Sistema de Integración Centroamericana

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA Y LA PRÁCTICA OPERATIVA DEL BANCO FRENTE A DESASTRES NATURALES E INESPERADOS

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe sintetiza la evaluación de OVE acerca de la política operativa del Banco relativa a desastres naturales e inesperados, OP-704, y abarca a dicha política (aprobada en 1998), el Plan de Acción del BID sobre desastres naturales (redactado en el 2000) y las actividades operacionales y no financieras relacionadas con la prevención y mitigación de desastres y la respuesta a los mismos emprendidas por el Banco entre 1995 y 2002. El informe responde a una solicitud del Directorio Ejecutivo, que pidió una evaluación de la política operativa OP-704 después de la evaluación hecha por OVE en 2002 acerca de la Facilidad de Reconstrucción de Emergencia (FRE), ahora denominada Facilidad de Respuesta Inmediata a Emergencias Causadas por Desastres Naturales e inesperados (FRI).

El informe demuestra que los desastres naturales plantean enormes desafíos para la mayoría de los países de la región de América Latina y el Caribe y, en consecuencia, para el propio Banco. En los últimos 30 años, los desastres han afectado anualmente a cuatro millones de personas en dicha región, provocando alrededor de 5.000 muertes, además de pérdidas físicas anuales cifradas en US\$3.200 millones, monto que representa la mitad o más de las sumas comprometidas anualmente para préstamos por el BID en años recientes, lo que da idea de lo arduo que es para la institución dar una respuesta cuyo nivel se mantenga a la altura de las pérdidas anuales sufridas por sus prestatarios en razón de desastres.

Si bien la mayor parte de América Latina y el Caribe es altamente susceptible a los daños provocados por distintos tipos de desastres naturales, los riesgos no están distribuidos de manera uniforme, volviendo a algunos países más vulnerables que a otros. Los desastres naturales resultan particularmente dañinos en algunos países del Caribe (viéndose muy afectadas Jamaica y la República Dominicana), América Central (siendo particularmente vulnerables Nicaragua, Belice, Honduras y El Salvador) y la región andina (donde la más expuesta es Bolivia, seguida de cerca por otros países). Sin embargo, otras partes de América del Sur también son muy vulnerables.

El informe llega a la conclusión de que esa situación hace necesario controlar los riesgos de desastres naturales para reducir las pérdidas correspondientes. Al mismo tiempo, muestra que la gestión de riesgos es una noción conceptual y prácticamente compleja, con fuertes incentivos para aplicar políticas reactivas antes que proactivas.

El informe sostiene que existe un creciente grado de conciencia y cierto avance en cuanto a la gestión de los riesgos de desastres naturales en América Latina y el Caribe. Algunos países más bien vulnerables han establecido sistemas y mecanismos institucionales iniciales en materia de prevención, mitigación y preparación. Otros que necesitan ese tipo de mecanismos en forma prioritaria no los tienen o están desaprovechando logros anteriores. En el Caribe, América Central y el Grupo Andino, ciertas organizaciones supranacionales o subregionales están llevando a cabo trabajos de cierto adelanto en materia de reducción de

riesgos. Sin embargo, el estado real de las políticas públicas a nivel nacional en la mayoría de los casos está a la zaga de los elementos de prácticas óptimas por los que abogan dichas organizaciones.

Los mecanismos de transferencia de riesgos, sobre todo los que comprenden los mercados de seguros y la titulización por medio de los mercados de capital (por ejemplo, bonos catástrofe), están poco desarrollados en América Latina y el Caribe y, hablando en términos realistas, les tomará tiempo llegar a poder tener un papel importante dentro de la serie de instrumentos de política disponibles para manejar los riesgos de desastres. Los requisitos institucionales y normativos para un mercado de seguros y reaseguros que funcione son de magnitud y de momento distan de haberse satisfecho. Ello coloca a los gobiernos en la situación de tener que asumir un riesgo mayor que el que pueden y deberían, vista su limitada solidez financiera. De investigaciones patrocinadas por el Banco se desprende que muchos gobiernos dependen de la asistencia técnica y la deuda frente a donantes internacionales para poder realizar inversiones en la reducción de riesgos y la recuperación y reconstrucción con posterioridad a los desastres.

Históricamente, las dificultades planteadas al Banco por los desastres naturales intermitentes no han respondido tanto a la naturaleza del riesgo crediticio (es decir, la posibilidad de que un prestatario afectado por un desastre natural o inesperado no pueda realizar con puntualidad sus pagos a la cuenta de capital ordinario por concepto de intereses y de reembolso de principal) como a su relación con el ámbito del desarrollo y a la naturaleza del riesgo para la misión correspondiente. Los desastres naturales ponen en peligro las inversiones anteriores del Banco y sus prestatarios. La necesidad de efectuar trabajos de rehabilitación y reconstrucción tiene costos de oportunidad en términos del logro de metas de desarrollo necesariamente postergadas. El Banco no evalúa dichos costos ni las mejores vías al alcance para afrontarlos. Más aún, y esta es una conclusión básica del presente informe, no evalúa las implicaciones que los desastres naturales intermitentes tienen en sus estrategias de programación y financiamiento para países muy vulnerables, en términos de riesgos para el desarrollo y para la misión correspondiente. Salvo dos casos recientes, excepción de todas maneras parcial, la programación de país en dichas naciones nada dice sobre la dimensión de los desastres naturales, la necesidad de manejar los riesgos y lo que ello podría significar para el Banco en términos de su inclusión del prestatario, su función operacional y los aportes de conocimientos que está llamado a efectuar.

El Banco es bastante activo desde el punto de vista operativo y en cuanto a ciertos servicios no financieros relacionados con los desastres naturales, si bien aborda dicho ámbito en la misma forma en que podría hacerlo con otros como la competitividad, la tecnología de la información o la salud, es decir, realizando actividades en aras de una cartera “equilibrada” sin ofrecer ni una estrategia ni unas prioridades convincentes en el marco de la programación de país. En opinión de esta evaluación, los desastres naturales constituyen en un número bastante grande de países un problema de desarrollo suficientemente importante para justificar que se lo haga objeto de un análisis, una programación y una atención constante en el tiempo, incluidas sobre todo estrategias a nivel de país para contrarrestar las distorsiones institucionales y de incentivos que atentan contra la gestión del riesgo de desastres y limitan las inversiones en los ámbitos de prevención, mitigación y preparación.

La cuestión de qué incentivos financieros podría ofrecer el Banco para fomentar dichas inversiones no es sencilla si se parte de la hipótesis de que las diferenciaciones de algún tipo en materia de tasas de interés (cargos de préstamo más bajos para fondos dirigidos a la reducción de riesgos) no es una opción políticamente posible en la “cooperativa” que es el BID. El empleo de operaciones de cooperación técnica no reembolsables como instrumento predilecto para el trabajo relativo a la reducción de riesgos demuestra que la demanda de una mayor seguridad es sensible a los precios. Pero la evaluación también identifica un obstáculo no financiero frente a ese trabajo, es decir, la incertidumbre acerca del punto en que se está con respecto a lo que el informe define como nivel de seguridad óptimo, que a su vez se traduce en una falta de certeza sobre qué hacer. En este sentido es mucho lo que el Banco puede hacer (y, en opinión de esta evaluación, mucho más de lo que ha venido haciendo) para establecer una comunidad de aprendizaje que comprenda a los prestatarios, realizar inversiones en conocimientos como las evaluaciones de vulnerabilidad y los análisis reticulares, y vincular esas funciones con la programación a nivel de país, las decisiones sobre asignaciones presupuestarias, las estrategias de financiamiento y la asistencia en forma de cooperación técnica en respaldo de dichas estrategias.

Según esta evaluación, son varios los factores que deben cambiar para posibilitarlo. Ante todo es necesario revisar la política operativa OP-704 para integrar el enfoque sobre gestión del riesgo de desastres incluido en el Plan de Acción y descrito en este informe. La internalización de dicho enfoque es un requisito previo para poder brindar a los países prestatarios una asistencia más adecuada que les permita afrontar los retos relacionados con los desastres naturales e inesperados. En segundo lugar, es necesario clarificar el alcance de la política (es decir, los tipos de desastres que abarca) y algunas de las disposiciones que rigen la FRI. En tercer lugar, el Banco debe rever la forma en que está organizado para responder de manera efectiva a los desastres naturales e inesperados: es necesario mejorar la integración en general y la articulación de tareas por los departamentos de operaciones y el Departamento de Desarrollo Sostenible. Por ejemplo, la adherencia a los “puntos focales sobre desastres naturales” tanto en diferentes departamentos de operaciones como en los países prestatarios es desigual, no comprobándose ninguna corriente de retroalimentación entre las acciones sobre desastres naturales en el marco de los Diálogos Regionales de Políticas del Banco (evaluadas favorablemente por los participantes provenientes de países prestatarios) y la programación de país o las operaciones individuales respaldadas por el Banco. En cuarto lugar, la programación de país relacionada con países muy vulnerables debería incorporar claros compromisos y marcos de recursos con respecto a ciertos niveles de seguridad específicos que habrán de alcanzarse con el tiempo, requiriendo para ello un nivel considerable de reflexión e *innovaciones* en cuanto a los tipos de incentivos que se puedan ofrecer para ayudar a los países a pasar a políticas más proactivas. En quinto lugar, y en este contexto, se debe hacer más para aumentar la participación del sector privado en las distintas formas de transferencia de riesgos en los países prestatarios —empezando por la transferencia de riesgos a través de los mercados de seguros y otros mecanismos como elementos fundamentales para reducir la carga financiera relacionada con los desastres tradicionalmente asumida por los gobiernos.

La evaluación comprueba que, aun cuando a menudo en forma ocasional, el Banco se muestra bastante activo en la esfera de los desastres naturales, incluido en cierta medida el

ámbito de la prevención y la mitigación de desastres. Sin embargo, al seguir (en vez de liderar) a los países prestatarios y responder a sus necesidades a corto plazo en la forma en que debe hacerlo, el Banco también sigue lo que algunos han denominado “estrategia de pago posterior a los desastres”. Inevitablemente, ese enfoque conduce a lo que se conoce como riesgo para la misión correspondiente, pues el desvío de recursos hacia los ámbitos de la respuesta y reconstrucción frente a emergencias tiene costos de oportunidad, como ya se señaló, pues conlleva el desplazamiento de otros proyectos, incluidos los de inversiones en materia de reducción de riesgos y los de fomento de condiciones propicias para la transferencia de riesgos.

En cuanto a la cartera de operaciones, se comprueba que es de baja evaluabilidad. Los proyectos carecen de marcos de resultados, por lo cual es difícil evaluarlos y extraer lecciones de los mismos. Ello, a su vez, interfiere con la función de aprendizaje que resulta esencial para establecer los conocimientos, la identificación y, por ende, los incentivos requeridos para que el Banco pueda tener un papel eficaz. Los informes de seguimiento del desempeño de los proyectos llaman la atención por su ausencia de información sobre los logros relacionados con la dimensión de los proyectos multipropósito relacionada con los desastres naturales.

Por último, la evaluación llega a la conclusión de que la reformulación de préstamos frente a desastres naturales se lleva a cabo siguiendo procesos que no están bien documentados y que, a diferencia de lo que la evaluación considera como prácticas óptimas, los beneficios de la reformulación y los costos conexos, incluidos los de oportunidad, no se evalúan.

Movido por el ánimo de ayudar a orientar la revisión de la política OP-704 y lograr que el Banco afronte los desastres naturales con mayor eficacia, el informe ofrece las siguientes recomendaciones:

1. **OP-704:** Revisar y actualizar la política OP-704, para colocar a la gestión del riesgo de desastres en el punto medular de dicha política revisada; limitar su alcance a los desastres naturales y los accidentes tecnológicos; hacer lugar al accionar del Banco para fortalecer los incentivos y las capacidades de gestión de riesgos en países muy vulnerables y sentar las bases para formas eficientes de transferencia de riesgos y de financiamiento; hacer de la OP-704 revisada o de un instrumento derivado de la misma, como una versión revisada del Plan de Acción, un elemento basado en metas y resultados (incluidos niveles básicos y objetivos); facilitar los nexos entre la política revisada de aplicación a nivel de todo el Banco y las estrategias de país individuales.
2. **FRI:** Establecer un documento de orientación independiente sobre la FRI y limitar dicha facilidad a las emergencias de inicio repentino no cubiertas por otros instrumentos del Banco. Establecer un proceso como, por ejemplo, un grupo de trabajo para clarificar la gama de emergencias de inicio repentino para las cuales se debería poder recurrir a la FRI.

3. **Enfoque:** Modificar la corriente de operaciones del Banco en materia de gestión del riesgo de desastres, para que deje de ser eminentemente reactiva e incorpore un nivel apropiado de reducción de riesgos. Donde corresponda, establecer incentivos financieros, por ejemplo, por medio de combinaciones innovadoras de préstamos y de financiamiento no reembolsable. Unificar las actividades relacionadas con los desastres naturales en una escala acorde con la amenaza que plantea para el desarrollo el riesgo de desastres.
4. **Organización:** Definir una alternativa institucional capaz de asegurar la integración, la sinergia y el funcionamiento de una comunidad de aprendizaje transsectorial que comprenda a todas las partes interesadas. Fortalecer los puntos focales de gestión de desastres como comunidad de vanguardia para el cambio institucional hacia un planteamiento más dinámico, centrado en la programación de país y en las estrategias pertinentes.
5. **Operaciones:** Introducir la gestión del riesgo de desastres en la programación de país para países muy vulnerables. Definir sesiones de capacitación y directrices para los equipos de proyecto a fin de que incorporen el concepto de la gestión integrada de riesgos en la labor de preparación y ejecución de proyectos. Definir directrices para un proceso de reformulación de préstamos transparente, incluidos métodos para explicitar los riesgos de misión o los costos de oportunidad que entraña la reformulación. Diseñar intervenciones para la evaluabilidad.
6. **Presentación de informes:** Informar al Directorio Ejecutivo del Banco acerca de los avances que se registren en la institucionalización y la integración de la gestión de riesgos relacionada con los desastres naturales e inesperados.

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 El presente informe resume la evaluación de OVE sobre la política operativa del Banco sobre desastres naturales e inesperados, OP-704¹. Cubre dicha política (aprobada en 1998), el Plan de Acción del BID sobre desastres naturales² y las actividades operacionales y no financieras emprendidas por el Banco entre 1995 y 2002 en relación con la prevención y mitigación de desastres y la respuesta frente a ellos. El informe responde a una solicitud del Directorio Ejecutivo, que, tras la evaluación realizada por OVE en 2002 acerca de la Facilidad de Reconstrucción de Emergencia³, pidió una evaluación de la política OP-704.
- 1.2 A los efectos del informe, la definición de desastres naturales abarca siniestros como terremotos, inundaciones, tormentas de viento (huracanes y tormentas tropicales), aludes de tierra, marejadas gigantes, erupciones volcánicas, sequías, incendios de bosques y casos de erosión, o una combinación de dichos siniestros. Los desastres inesperados obedecen principalmente a accidentes tecnológicos o industriales, procedimientos peligrosos, fallas de infraestructura o actividades humanas específicas que incluyen o provocan contaminación industrial o radioactiva, desechos tóxicos, explosiones, derrames de petróleo y de productos químicos o ataques terroristas.
- 1.3 Cuando las actividades, los asentamientos y los activos humanos se exponen a factores de peligro, el resultado en caso de desastre puede ser el de lesiones personales o muertes, daños a la propiedad, degradación ambiental y trastornos socioeconómicos. La región de América Latina y el Caribe es muy proclive a sufrir daños como consecuencia de desastres naturales, que, desde 1975, han provocado anualmente cerca de 5.000 muertes y daños físicos cifrados en US\$3.200 millones, afectando cada año a unos 4 millones de personas⁴. Los desastres naturales han sido y seguirán siendo un pesado lastre para las perspectivas de desarrollo de la región.
- 1.4 Con frecuencia se suele apelar a los servicios del Banco en el marco de desastres naturales e inesperados. El presente informe busca evaluar la *pertinencia*, la *eficiencia* y (en la medida de lo posible) la *eficacia* del papel operacional y no financiero del Banco. Asimismo, evalúa la *pertinencia* de la política OP-704 y el Plan de Acción como marcos y directrices operativas para las inversiones en materia de prevención y preparación para casos de desastres, recuperación frente a emergencias y rehabilitación y reconstrucción.

¹ Documento GP-92-15, de fecha 1 de diciembre de 1998.

² BID, *El desafío de los desastres naturales en América Latina y el Caribe: Plan de Acción del BID*, Informe especial del BID-Departamento de Desarrollo Sostenible, año 2000.

³ Documento RE-264. En respuesta a una recomendación de OVE en el sentido de cambiar el nombre del instrumento, la Facilidad de Reconstrucción de Emergencia (FRE) ha pasado ahora a denominarse Facilidad de Respuesta Inmediata a Emergencias Causadas por Desastres Naturales e Inesperados (FRI).

⁴ Datos de la base de datos EM-DAT; véase el capítulo II.

- 1.5 El informe presta especial atención a las estrategias de reducción de riesgos y las soluciones de financiamiento frente a riesgos —tanto conceptualmente como en la forma en que se aplican en la región; los incentivos que afectan la disposición de los países para tomar medidas eficaces de reducción de riesgos; los mecanismos políticos, institucionales y jurídicos que afectan la gestión del riesgo de desastres; el mercado asegurador para pérdidas relacionadas con desastres, incluidas las circunstancias y fallas que limitan su desarrollo; y el enfoque del Banco para afrontar el riesgo de misión que puede plantearse en el marco de desastres naturales e inesperados⁵.
- 1.6 El informe se desarrolla en tres partes. El capítulo II examina los retos de política pública planteados por los desastres naturales intermitentes, con objeto de definir un nivel de referencia en función del cual evaluar la pertinencia tanto de la política OP-704 como de la acción del Banco. El capítulo III presenta la evaluación efectiva de dicha política, el Plan de Acción y la respuesta operacional y no financiera del Banco. Una breve sección sobre metodología, al principio, tiene por objeto guiar al lector para clarificar las consideraciones y los argumentos expuestos. Por último, el capítulo IV ofrece conclusiones y recomendaciones. Estas últimas tienen por finalidad ayudar a orientar la revisión de la política OP-704 que la Administración debe llevar a cabo por solicitud del Directorio⁶.

⁵ Un equipo de expertos secundó a OVE en el análisis de estos temas, realizando visitas a siete países escogidos principalmente en función de su vulnerabilidad a los riesgos relacionados con desastres (Bolivia, El Salvador, Jamaica, México, Nicaragua y Perú). Se entrevistó a cerca de 140 personas en dichos países y en el Banco (a solicitud se puede facilitar una lista de nombres y de las instituciones a que pertenecen). La Representación del Banco en Santo Domingo suministró un informe detallado y sumamente ilustrativo sobre la gestión del riesgo de desastres en la República Dominicana.

⁶ Véase el documento GN-2038-13, de fecha 11 de junio de 2003.

II. MARCO ESTRATÉGICO SOBRE DESASTRES NATURALES Y GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

A. Los desastres naturales provocan daños de magnitud

- 2.1 Los países de América Latina y el Caribe exhiben un coeficiente de pérdidas totales con respecto a PIB y una tasa de fatalidades como resultado de desastres naturales de un nivel varias veces superior al registrado en Europa y los EE.UU. (véase el Cuadro 2.1). Las pérdidas per cápita provocadas por desastres también son más elevadas en América Latina y el Caribe que en otras grandes regiones en desarrollo, lo cual no es sino de esperar visto el nivel de ingresos promedio relativamente más alto de la región latinoamericana. Pese a las limitaciones de datos (véase el Recuadro 2.1), las pruebas expuestas en esta sección demuestran que los desastres naturales han tenido y seguirán teniendo una gran incidencia tanto en el desarrollo como en el crecimiento de la región. En un informe reciente del BID se calculaba que entre 1970 y 1999 las pérdidas económicas en relación con el PIB ascendieron al 43% en el Caribe, el 32% en América Central y el 4% en América del Sur⁷. Es de prever que esas tasas de pérdida aumenten con el crecimiento de la población urbana y del valor en riesgo, a menos que se las pueda controlar con avances en la adopción de técnicas de cobertura frente a riesgos y en la gestión del riesgo de desastres.

Recuadro 2.1. Datos sobre desastres naturales

Las evaluaciones de pérdidas y daños se suelen realizar para facilitar la toma de decisiones sobre la reducción del riesgo de desastres. Lamentablemente, las bases de datos disponibles tienen brechas de cobertura e incongruencias en las definiciones y los métodos subyacentes. Por ser reducido (unas pocas décadas), el período de tiempo cubierto por las bases de datos disponibles sobre pérdidas por desastres no puede reflejar sucesos poco frecuentes como terremotos de gran magnitud, inundaciones catastróficas o erupciones volcánicas de gran intensidad. Dicho de otro modo, los datos disponibles abarcan el corto plazo, lo cual limita la capacidad de predicción y la fiabilidad que se necesitan para los modelos estándar basados en la probabilidad, por ejemplo, en la ingeniería sísmica o la hidrología de inundaciones regionales.

La incertidumbre resultante dificulta la toma de decisiones sobre inversiones futuras en materia de preparación para desastres, respuesta y gestión de riesgos a largo plazo. La situación actual en cuanto a datos no permite hacer más que una extrapolación aproximada de tendencias potenciales. Si bien debe basarse necesariamente en los datos actualmente disponibles, el cálculo de las pérdidas futuras debidas a desastres debe incorporar hipótesis acerca de los peligros planteados por siniestros de extrema gravedad, junto con una valoración de los activos potencialmente afectados.

Si bien varias instituciones mantienen bases de datos sobre desastres naturales, no existe un archivo integral y normalizado, lo cual limita el alcance y la fiabilidad tanto de las evaluaciones de riesgos como del análisis de costo-beneficio de las medidas de reducción de riesgos. Afortunadamente, para los sucesos posteriores a 1975, la calidad de los datos ha mejorado considerablemente (Guha-Sapir y Below, 2002). Los datos más recientes muestran aumentos en el número de desastres, lo cual sin embargo puede deberse a una mayor minuciosidad en la presentación de informes y no a una mayor frecuencia de desastres.

En el presente estudio, las cifras sobre desastres naturales se confeccionaron a partir de tres fuentes, a saber, EM-DAT, La Red y CEPREDENAC., que se verificaron unas con respecto a otras y con respecto a otros conjuntos de datos (CEPAL 2000; SwissRe: Sigma 2002a y Sigma 2003; Munich Re: Topics 2002). En general, la información sobre un desastre dado coincidía en las distintas bases de datos. La comparación con las bases de datos sobre factores de peligro natural EM-DAT, NatCAT (MunichRe) y Sigma (SwissRe) arrojó comprobaciones similares, sobre todo en relación con los sucesos posteriores a 1990. Sin embargo, según la base de datos consultada, se pudo constatar una tendencia hacia el déficit informativo sobre sucesos de pequeña a mediana escala en países individuales (ISDR/IATF WG3 2002). Ese déficit queda confirmado en varios casos con un análisis comparativo de las pérdidas como consecuencia de desastres, partiendo de la base de datos EM-DAT y de una base de datos obtenida fusionando las de EM-DAT, La Red y CEPREDENAC (lo cual se realizó para el presente informe). Dada la forma desigual en que los distintos países están representados en la base de datos fusionada, el análisis empírico presentado en este capítulo está basado únicamente en datos de la EM-DAT, salvo indicación en contrario. La EM-DAT es la única base de datos disponible que abarca a todos los países de América Latina y el Caribe; su inconveniente es su déficit informativo sobre sucesos de escala reducida.

Notas: i) La EM-DAT es una base de datos mundial mantenida por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. ii) La Red cubre todos los datos sobre desastres naturales y de otra índole en 18 países de América Latina y el Caribe. iii) La base de datos CEPREDENAC proporciona información sobre América Central.

⁷ Charvériat (2000).

Cuadro 2.1
Síntesis mundial de las pérdidas directas producidas por desastres naturales
(1975-2002)

Región	Pérdidas Totales (como % del PIB de 2001)	Pérdida total per cápita 2001 (US\$)	Casos fatales por año	Casos fatales per cápita por año
América Latina y el Caribe	5,32%	200	4.915	0,0094
América del Norte	2,61%	887	337	0,0011
Asia	7,25%	150	35.315	0,0097
África	5,44%	35	23.275	0,0286
Australia y Oceanía	8,83%	1.200	145	0,0046
Europa	3,17%	369	2.665	0,0033

Fuente: EM-DAT 2003

- 2.2 En cifras absolutas, se calcula que las pérdidas anuales provocadas por desastres naturales en América Latina y el Caribe se cifraron en promedio en US\$3.200 millones entre 1975 y 2002 (Cuadro 2.2) —monto que representa la mitad o más de las sumas comprometidas anualmente en años recientes por el BID en el marco de sus préstamos. Según datos de la base EM-DAT, los años de pérdidas más graves en dicho período fueron 1983 (numerosos sucesos, incluidas inundaciones en Argentina, Bolivia, Brasil y Perú y terremotos en Chile y Colombia), 1985 (terremoto en México, D.F.) y 1998 (inundaciones y aludes de tierra tras los huracanes George y Mitch, que representaron cerca del 40% del total de pérdidas registradas en 1975-2002 en el Caribe, resultando particularmente devastador en Jamaica el primero de ellos)⁸. Si bien las pérdidas totales debidas a desastres naturales entre 1975 y 2002 fueron más elevadas en América del Sur en valores absolutos, los países del Caribe fueron de lejos los que sufrieron las mayores pérdidas per cápita.

⁸ El Anexo I contiene una lista de los diez peores desastres ocurridos en América Latina y el Caribe entre 1900 y 2002.

Cuadro 2.2
Pérdidas totales en América Latina y el Caribe (1975-2002)

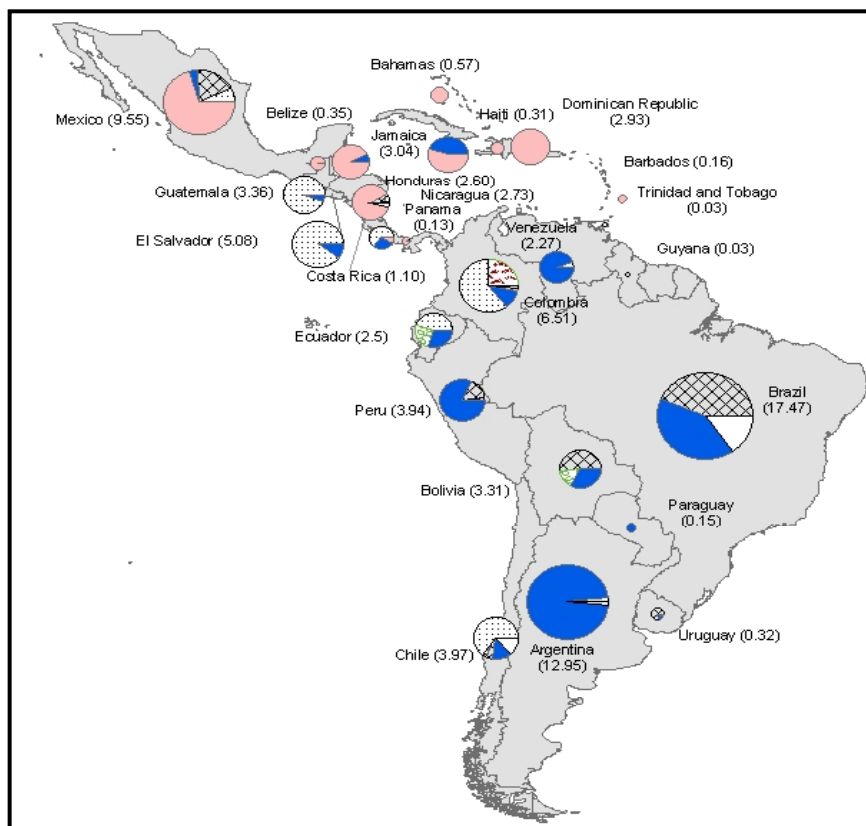
Sub-Región	Pérdidas totales (en miles de millones de US\$)	Pérdida total per cápita en 2001 (US\$)	Nivel máximo pérdida anual (en miles de millones de US\$)	Pérdida anual promedio (en miles de millones de US\$)
Caribe	7,07	322	2.54 (1998)	0,47
América Central*	15,43	268	3.30 (1998)	0,77
México	15,69	158	6.67 (1985)	0,92
América del Sur	53,84	65	8.56 (1983)	1,92
Total	92,03			3,2

* incluye Panamá

Fuente: EM-DAT 2003

- 2.3 En la Figura 2.1 se presenta un mapa que ilustra las pérdidas totales notificadas que se registraron en América Latina y el Caribe entre 1975 y 2002. Según puede verse, en términos de tipos de desastres naturales, el Caribe se vio afectado mayormente por tormentas de viento (incluidas las inundaciones y los aludes conexos), mientras que en América Central predominaron las tormentas de viento, las inundaciones y los terremotos. Las trayectorias de los ciclones tropicales suelen limitarse a las zonas oceánicas de baja latitud, cuyas temperaturas superficiales son elevadas, siendo que este tipo de tormentas se forma y alimenta con calor latente. Estas son pues las fuentes de las mayores pérdidas por desastres en América Central y el Caribe. En América del Sur las inundaciones y las sequías, relacionadas principalmente con el fenómeno de oscilación meridional de El Niño, son las grandes responsables de los trastornos de los patrones de vida normales. Por último, los epicentros de terremotos y las zonas de peligro volcánico se concentran en los límites activos de placas tectónicas, bordeando aproximadamente el litoral del océano Pacífico desde el sur de Chile hasta el centro de México, poniendo así en peligro una ancha faja costera a lo largo de todo el oeste de América del Sur.

Figura 2.1
Pérdidas totales notificadas en América Latina y el Caribe (1975-2002)
(en miles de millones de US\$)



Fuente: EM-DAT 2003

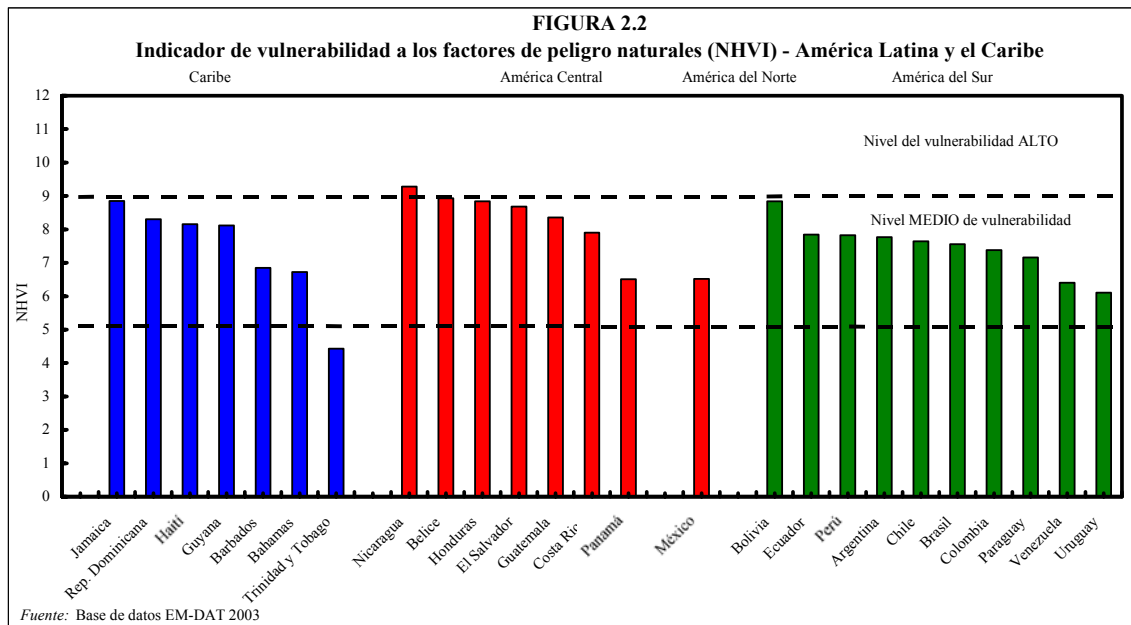
- 2.4 La bibliografía sobre las pérdidas provocadas por desastres en las subregiones de América Latina y el Caribe ilustra las consecuencias verdaderamente catastróficas de las mismas para el desarrollo económico (CEPAL 1999; Charvériat 2000; Izquierdo 1999). La CEPAL (2002) observa una estrecha correlación entre la evolución del PIB y el número anual de desastres. Por ejemplo, según datos de EM-DAT, el huracán Mitch —apodado “huracán de los pobres”— provocó pérdidas de US\$2.000 millones al sector agrícola hondureño, al tiempo que Nicaragua sufrió daños directos por US\$76 millones y Guatemala perdió 5% de sus tierras cultivadas.
- 2.5 Llegamos a la conclusión de que los desastres naturales ponen en peligro tanto las perspectivas de desarrollo en América Latina y el Caribe como el cometido del Banco, que (según se lo enuncia en el Convenio Constitutivo de la institución) radica en contribuir a la aceleración del proceso de desarrollo económico y social de los países miembros regionales en desarrollo. Los desastres naturales provocan retrocesos, a veces muy graves, por lo cual están reñidos con la noción de aceleración del desarrollo.

B. Índice de vulnerabilidad para América Latina y el Caribe

- 2.6 Wagner et al. (2001) han confeccionado un índice para medir la vulnerabilidad y el probable efecto socioeconómico de los desastres a escala nacional y trasnacional. Dentro de los límites de la exactitud de los datos, dicho indicador de vulnerabilidad a los factores de peligro naturales (*Natural Hazard Vulnerability Indicator*, o NHVI) representa un método para medir la vulnerabilidad de un país a los desastres naturales, en el cual la vulnerabilidad es el producto del coeficiente de población afectada por un desastre con respecto a la población total multiplicado por el coeficiente de pérdida económica debida al desastre con respecto al PIB en cada país⁹.
- 2.7 Siguiendo el método de Wagner se pueden definir valores de umbral del NHVI para clasificar a los países en función de su grado de vulnerabilidad. Así, los países con un $\text{NHVI} \geq 9$ se consideran altamente vulnerables, mientras que los valores de $9 \leq \text{NHVI} < 5$ y de $\text{NHVI} < 5$ denotarían una vulnerabilidad mediana y baja, respectivamente.
- 2.8 Para este informe se realizaron cálculos del NHVI. La situación en América Latina y el Caribe, sobre la base de dicha clasificación, se ilustra en la Figura 2.2, donde la mayoría de los países se ubica en la faja superior de la categoría de vulnerabilidad mediana, con diferencias entre unos y otros. Un análisis de sensibilidad basado en métodos alternativos para calcular el NHVI u otros índices comparables no modificó significativamente las calificaciones de los países mostradas en la Figura 2.2¹⁰. De dichas calificaciones se desprende que los desastres naturales son particularmente dañinos en algunos países del Caribe (donde Jamaica y la República Dominicana se ven muy afectadas), América Central (siendo particularmente vulnerables Nicaragua, Belice, Honduras y El Salvador) y la región andina (donde la más expuesta es Bolivia, seguida de cerca por otros países), mientras que otras partes de América del Sur exhiben una alta vulnerabilidad.

⁹ Mechler (2003) muestra que el cuantificado de los daños directos e indirectos puede estar plagado de errores, con la consiguiente distorsión de los valores del NHVI. Sin embargo, dicho índice ofrece un método rápido para realizar una comparación internacional.

¹⁰ El Banco, en asociación con el Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Manizales, está trabajando en torno a la elaboración de una metodología de evaluación que medirá los elementos clave de la vulnerabilidad de los países a los desastres y el desempeño de distintas herramientas de gestión del riesgo en lo que hace a la reducción de dicha vulnerabilidad. Esos *indicadores de gestión del riesgo de desastres* deben ser sensibles a las políticas, transparentes y relativamente fáciles de recopilar y calcular en forma periódica, debiendo asimismo ser fáciles de entender para los responsables de la formulación de políticas. Los indicadores se agruparán para reflejar los principales elementos del desempeño de un país en materia de reducción y gestión del riesgo. Se prevé que dicha labor permitirá elaborar una herramienta clave para que el Banco promueva una gestión de riesgos amplia e integrada en la región. Véase el informe de avance de septiembre de 2003 sobre el proyecto de cooperación técnica ATN/JF-7907-RG.



C. Principios de la gestión del riesgo de desastres naturales

- 2.9 Las iniciativas de reducción del riesgo son medidas para afrontar una parte o la totalidad de los componentes que conforman el riesgo. Por ejemplo, un país puede manejar el riesgo de desastres reduciendo la exposición de los asentamientos humanos a los factores de peligro, disminuyendo el valor en riesgo frente a uno de esos factores o reduciendo la vulnerabilidad correspondiente. A medida que los valores en riesgo crecen, la vulnerabilidad tiene que disminuir para mantener el riesgo en un nivel constante (véase el Recuadro 2.2).

Recuadro 2.2. Definición del riesgo

La siguiente definición alude a la gama de temas susceptibles de plantearse en la gestión del riesgo de desastres. El riesgo se define como una combinación de los siguientes elementos:

FACTOR DE PELIGRO

Definido por la frecuencia o probabilidad de que se produzca un desastre dentro de un período y un espacio especificados y por la intensidad del mismo (ubicación y magnitud)

VALOR EN RIESGO

Definido por el número total de personas, asentamientos y valores económicos expuestos a los factores de peligro (activos expuestos)

VULNERABILIDAD

Número de muertes y de personas lesionadas o sin techo con respecto a la población total afectada, y daños provocados por el suceso en relación con el valor total en riesgo (definición adoptada para el cálculo del NHVI).

Según una definición más general, la vulnerabilidad es la susceptibilidad de una comunidad a verse afectada por desastres naturales o inesperados, o de sufrir efectos adversos a raíz de ellos. La vulnerabilidad también se relaciona con la resistencia, o más bien con la falta de resistencia, que limita la capacidad de una comunidad para recuperarse (Cardona et al. 2003).

- 2.10 En términos matemáticos, una multiplicidad de pérdidas pequeñas representa el mismo riesgo que un solo suceso aislado pero de magnitud. Si bien el público considera a los sucesos de este último tipo como algo mucho más importante, especialmente cuando entrañan la pérdida de vidas, un enfoque integral a la gestión del riesgo de desastres —que, en países vulnerables, debería ser parte de una estrategia más amplia de desarrollo y de reducción de la pobreza— debería comprender tanto a los sucesos de magnitud como a los de pequeña escala.
- 2.11 El proceso del riesgo puede visualizarse integralmente como un ciclo de gestión del riesgo (Figura 2.3). La gestión del riesgo de desastres, según la forma en que dicho término se utiliza en este informe, abarca el espectro de posibles medidas en el transcurso del ciclo de gestión del riesgo capaces de reducir el riesgo o aumentar la seguridad humana. Las cuatro formas posibles de afrontar los riesgos planteados por los factores de peligro naturales son las siguientes¹¹:
- *prevención del riesgo*: medidas dirigidas a *predecir* nuevos riesgos e *impedir* que se produzcan. Ejemplos: abstención de la realización de ciertas actividades; planificación del uso de la tierra para separar zonas peligrosas de zonas seguras, si bien es claro que las áreas densamente pobladas ofrecen poco margen al respecto. La prevención del riesgo está referida a la gestión prospectiva de riesgos, mientras que la mitigación (véase a continuación) se relaciona con medidas correctivas.
 - *mitigación del riesgo*: i) medidas dirigidas a *reducir* los riesgos existentes y ii) medidas para reducir los daños emergentes y las pérdidas ocasionadas por un suceso peligroso una vez que se ha producido. La mitigación parte del supuesto de que el riesgo no se puede evitar ni controlar por completo, pero que se lo puede reducir a niveles aceptables o factibles¹².
 - *preparación*: medidas para posibilitar el suministro eficaz y oportuno de servicios de alerta temprana, búsqueda y rescate, sumados a la gestión de las emergencias y la rehabilitación; medidas para ayudar a limitar la duración y

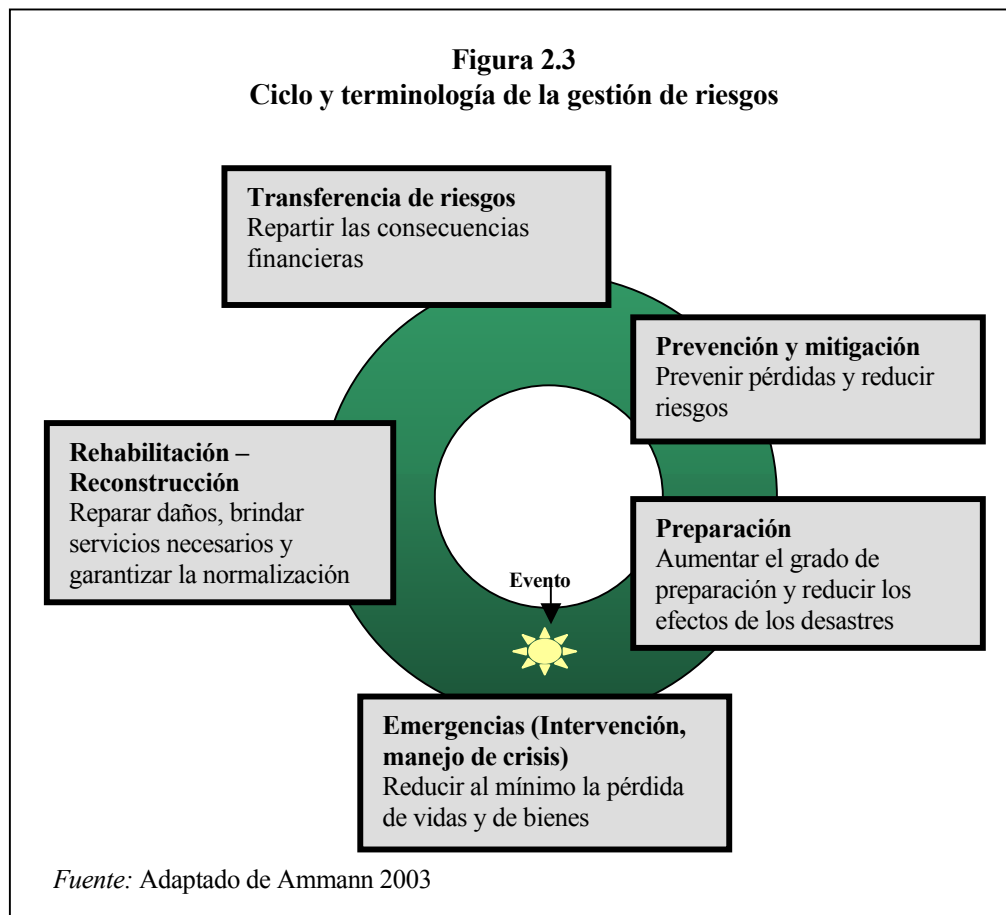
¹¹ Para un glosario de términos y definiciones, véase Cardona et al., 2003. Cabe señalar que los términos en cuestión no están totalmente desprovistos de ambigüedad y que se les asignan significados algo diferentes en función de las circunstancias y del autor. Por ende, cuando se definen sistemas de gestión del riesgo bajo circunstancias específicas en función del país es importante convenir en definiciones precisas.

¹² En relación con la aceptación del riesgo, cabe señalar que las responsabilidades y la absorción de daños a nivel individual y de la comunidad desempeñan un papel importante en el tratamiento de los desastres naturales. La seguridad total no es económicamente factible, por lo cual la sociedad debe tener claro qué nivel de riesgo está dispuesta a aceptar.

el alcance de los efectos de un desastre, incluidos los de segundo orden como enfermedades y daños indirectos¹³.

- *transferencia del riesgo*: aspecto referido a mecanismos para trasladar y repartir las consecuencias financieras; dichos mecanismos deben existir antes de que se produzcan daños; en este sentido resultan fundamentales los mercados de seguros; la transferencia de riesgos también se produce por medio de mecanismos de financiamiento público alimentados con recursos de fuentes nacionales e internacionales.

Cabe señalar que el término *reducción del riesgo* (que incluye medidas técnicas, arquitectónicas, de organización y financieras relacionadas con la gestión y la transferencia de riesgos) abarca todas las formas de afrontar el riesgo enumeradas *supra*.



¹³ Las vinculaciones con los daños indirectos o colaterales pueden ser muy importantes. Por ejemplo, en entrevistas *in situ* realizadas para este informe, funcionarios en El Salvador, Nicaragua y Bolivia señalaron que en su experiencia la acumulación de desechos en cunetas, conductos de agua y canales puede provocar un nivel innecesariamente elevado de daños por inundaciones en hogares, caminos y otras obras de infraestructura.

- 2.12 En un caso ideal los responsables de la toma de decisiones escogerían medidas sobre la base de i) niveles de seguridad claramente definidos con anterioridad, ii) casos hipotéticos o modelos de riesgo (análisis de la gama de posibles causas y dimensiones del riesgo que afecta a ciertas partes del país y ciertos grupos de población específicos dentro del mismo) y iii) evaluaciones del riesgo que abarquen evaluaciones de los factores de peligro, del valor en riesgo y de las carencias en materia de seguridad, además de análisis de la exposición y la vulnerabilidad, las frecuencias de pérdidas y una comparación entre los niveles de seguridad deseados y el riesgo existente. Tras analizar y cuantificar la probabilidad de pérdidas bajo casos hipotéticos razonables, pasarían a adoptar medidas adecuadas *ex ante*, durante los sucesos y *ex post*. Observarían que la gestión de crisis eficaz presupone una planificación para emergencias detallada y la capacidad de funcionar incluso a medida que se va planteando una situación de peligro. Las catástrofes siguen demostrando la importancia fundamental que reviste un intercambio de información rápido y adecuado entre las distintas capas de personas e instituciones afectadas.

D. Gestión del riesgo de desastres naturales en América Latina y el Caribe

- 2.13 De las entrevistas *in situ* realizadas para este informe y de la bibliografía disponible¹⁴ se desprende que si bien hoy los países de América Latina y el Caribe poseen una variedad de capacidades y prácticas relacionadas con la gestión del riesgo de desastres, los incentivos para aplicar políticas proactivas de reducción de riesgos suelen ser más bien escasos por varias razones: problemas de información que atentan contra las posibilidades de lograr consenso en torno a lo que hacer; el manejo político de las emergencias, en el que las actividades de respuesta rápida tienen visibilidad pública mientras que las de reducción de riesgos previa a los desastres no; restricciones institucionales; y la presencia de importantes sumas de dinero provenientes de fuentes externas para las actividades de socorro y reconstrucción, que pueden actuar como factor disuasivo de las inversiones en la reducción de riesgos¹⁵.
- 2.14 Hay otros dos factores que también entran en juego: la falta de memoria y las prioridades reñidas entre sí. Según lo señalado por Gilbert y Kreimer (1999): “[...] inmediatamente después de un desastre natural ... las inversiones en materia de mitigación tienen un carácter altamente prioritario tanto para las comunidades en situación de riesgo como para los gobiernos locales y central. Pero con el transcurso del tiempo las memorias empiezan a desdibujarse y con ello la mitigación va perdiendo su carácter prioritario”. En cuanto a la realidad de las prioridades reñidas entre sí, la siguiente cita tomada de una entrevista *in situ* realizada en La Paz, Bolivia, para el presente informe (mayo de 2003) es de claridad meridiana: “Muchos de los habitantes de nuestro distrito carecen de electricidad y agua

¹⁴ Por ejemplo, Freeman et al. 2003; Herzer y Clichevsky 1999; CEPAL 2002; Freeman et al. 2001.

¹⁵ Esto ya fue señalado en la evaluación de la FRE llevada a cabo por OVE, documento RE-264.

corriente. Tenemos caminos inadecuados y muchas personas viven en alojamientos temporarios desde el desastre anterior. ¿Cómo podemos intentar realizar inversiones para reducir el riesgo cuando nos enfrentamos a esas y otras prioridades? ¿Por dónde comenzar?”

- 2.15 No parece existir una sola fuente que comprenda a todos los países prestatarios del Banco en cuanto al estado de los mecanismos y logros con respecto a las cuatro maneras antedichas de afrontar el riesgo, lo que significa que la información tiene armarse como un rompecabezas a partir de distintos fragmentos. Eso es lo que se hace a continuación para la región andina, América Central y el Caribe, llegándose a la conclusión, en primer lugar, de que América Latina y el Caribe van cobrando mayor conciencia acerca de las ventajas de la gestión del riesgo de desastres, y en segundo lugar, que muchos de los países más vulnerables todavía no tienen una gestión de riesgos a la altura de los desafíos planteados por los desastres intermitentes¹⁶.
- 2.16 Históricamente, las tres subregiones se han inclinado claramente por la respuesta frente a los desastres —planteamiento éste sintomático de una visión que considera a los desastres naturales como casos de fuerza mayor más allá del control del hombre. Los vínculos entre la actividad humana y las pérdidas provocadas por los desastres no han ocupado un lugar prominente en la conciencia del público. Los arreglos institucionales y los instrumentos de política como los fondos para crisis, la reasignación de partidas de gasto público con posterioridad a los desastres y la flexibilización de procedimientos han favorecido una postura de reacción. Otros factores que favorecen esa actitud incluyen la inestabilidad de la administración pública, con su elevada rotación de funcionarios públicos y su enfoque en el corto plazo, y la asistencia externa, que en el pasado fluía (y aparentemente en la actualidad sigue fluyendo) en forma más copiosa en respuesta a los desastres que en respaldo de la prevención. Las iniciativas centradas en el socorro y la reconstrucción han tendido a anteponerse a la protección ex ante y las inversiones programadas para tareas de protección con frecuencia se han visto postergadas por restricciones fiscales.
- 2.17 En épocas más recientes se empezaron a introducir medidas preventivas, incluido el establecimiento de mecanismos jurídicos destinados a garantizar recursos tanto para la prevención como para la respuesta en Bolivia y Colombia y la asignación del 5% de los recursos de FIDES, un fondo de inversión público, para proyectos de prevención en Venezuela. Colombia, a través de su Sistema nacional de prevención y atención de desastres, establecido en 1989, ha sido líder en la institución de un marco jurídico y de política que permite adoptar un enfoque integral y multisectorial con respecto a la gestión del riesgo de desastres. Los expertos

¹⁶ A solicitud se facilitan notas de país sobre este tema, redactadas en conjunción con las tareas de campo realizadas para el presente estudio. Véase asimismo el análisis sobre estrategias de reducción del riesgo, contenido en el documento RE-264.

colombianos y las oportunidades de capacitación postuniversitaria en materia de gestión del riesgo de desastres en el país han sido determinantes para ese cambio y su consolidación¹⁷. Si bien Colombia todavía tiene que cuidarse de no volver a caer en un enfoque centrado en las emergencias —señal de que es necesario seguir mejorando y afianzando el Sistema nacional— el país es líder en enfoques y medidas de reducción del riesgo como la introducción y aplicación de códigos de construcción, la formulación de programas municipales y la integración de la ciencia y la tecnología con la definición de políticas públicas.

- 2.18 El grado de conciencia de los gobiernos en los países andinos avanza hacia una gestión del riesgo más dinámica¹⁸. Entre las iniciativas en curso se destaca la cooperación internacional para promover el bien público regional de una mayor comprensión compartida acerca de las opciones de política disponibles. Es así como, tras la secuencia de sucesos climáticos relacionados con el fenómeno El Niño en 1997-1998, y a instancias de los presidentes de los cinco países en cuestión, se creó el programa regional andino para la prevención y mitigación de riesgos (PREANDINO), al que le siguió en 2002 el establecimiento del CAPRADE, Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres. Además, se están creando instituciones para afrontar desastres tanto ex ante como ex post, a los niveles nacional y local. Asimismo, una innovación constatada en algunos países es la creciente participación de los ministerios de planificación o su organismo equivalente en la gestión del riesgo de desastres, con lo cual se amplía el enfoque centrado en las tareas de respuesta tradicionalmente aplicado por los organismos de defensa civil.
- 2.19 La situación en América Central y el Caribe es similar a la experiencia andina: al igual que con ésta, las actividades de reducción del riesgo y la preparación para desastres han empezado a ganar cierto terreno. Sin embargo, los trabajos más avanzados dirigidos a evitar y reducir riesgos se realizan a nivel supranacional y subregional a través del CEPREDENAC, es decir, el centro de coordinación centroamericano para la prevención de desastres naturales, y CDERA, el organismo de respuesta de emergencia frente a desastres del Caribe¹⁹. En ambas subregiones puede decirse i) que el grado de conciencia acerca de la necesidad de un enfoque más integral para la gestión de riesgos con un foco más sólido en la dimensión ex ante ha aumentado tras ciertos sucesos recientes y ii) que el estado real de la política pública a nivel nacional todavía no está a la altura de las declaraciones sobre prácticas óptimas que se suelen formular en las conferencias internacionales.

¹⁷ Véanse los recursos correspondientes en La Red, www.desinventar.org.

¹⁸ La evaluación de OVE sobre la FRE contiene una descripción de los mecanismos institucionales proactivos para la gestión de desastres en el Perú (Recuadro 3.1 del documento RE-264).

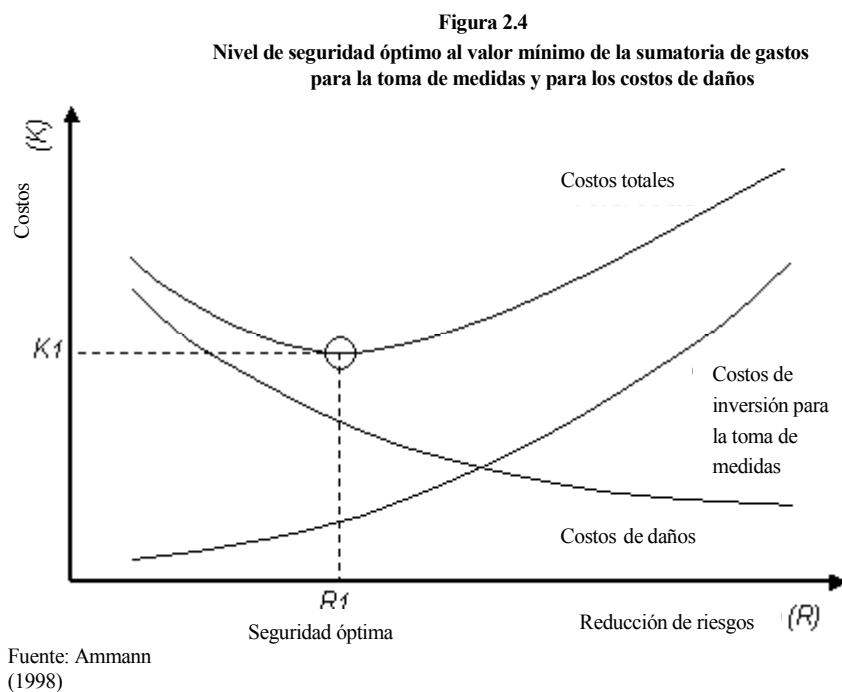
¹⁹ CDERA ha promovido un marco proactivo para la gestión del riesgo de desastres y patrocinado un estudio básico integral sobre la gestión de desastres (2001) y una amplia investigación sobre la gestión del riesgo de desastres para el turismo, el suministro urbano de agua potable, la agricultura y las pesquerías en el contexto del cambio climático, entre otras actividades.

- 2.20 En 1995 se constituyó en América Central, como organización intergubernamental regional en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el CEPREDENAC, que influyó en forma activa en los programas sectoriales bajo el SICA para promover la incorporación de proyectos de mitigación de desastres. Cabe señalar en este contexto la Declaración de Guatemala y Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en América Central, de 1999, donde se privilegia claramente a la reducción de riesgos por encima de las tareas de respuesta, estableciendo un enfoque multisectorial con metas para incorporar la reducción de riesgos en la planificación del desarrollo²⁰. Desde entonces, el principal desafío ha sido el de lograr colocar a las políticas nacionales a la altura de lo logrado a escala supranacional, aplicando los conocimientos y las prácticas óptimas implícitos en la Declaración de Guatemala. En este sentido hay importantes iniciativas en curso en todos los países, pero hoy por hoy no es posible decir que América Central se haya movilizado en forma efectiva en favor de enfoques integrales a nivel nacional para la gestión del riesgo de desastres.
- 2.21 En América Latina y el Caribe en su conjunto persisten tres realidades: ante todo, la formulación de políticas relacionadas con el riesgo de desastres avanza y retrocede con el tiempo, lo que significa que el camino andado hacia políticas proactivas puede desandarse, como se sabe que ocurrió hace poco en la República Dominicana; en segundo lugar, como se muestra en la sección siguiente, los incentivos en términos del financiamiento frente a riesgos siguen sesgados en favor del financiamiento de desastres antes que de la prevención; y, en tercer lugar, (y esto puede ayudar a explicar el primer punto) la gestión del riesgo de desastres está influenciada por intereses institucionales y políticos muy enraizados que, por su propia naturaleza, hacen del avance hacia una gestión de riesgos más exhaustiva e integrada un proceso conflictivo y lento. A las autoridades económicas nacionales les ha tomado tiempo reconocer el papel que la planificación, la formulación de políticas a nivel sectorial y las inversiones sectoriales tienen en la reducción de la exposición y la vulnerabilidad a los desastres. En cambio, la mayoría de los países se ha enfocado tradicionalmente en la protección civil, surgida del entorno de una planificación militar y para contingencias centrada mayormente en la preparación y, sobre todo, en la gestión de emergencias.

²⁰ www.cepredenac.org/04_temas/cumbre/declara.htm.

E. Financiamiento en relación con el riesgo de desastres naturales

- 2.22 Según ya se indicó, un enfoque integral en materia de gestión del riesgo de desastres contemplaría todas las fases del ciclo de riesgos ilustrado en la Figura 2.3 y debe incluir la posibilidad de pérdidas. El análisis de costo-beneficio puede ayudar a identificar soluciones eficientes y, por ende, la magnitud de las pérdidas que la sociedad puede decidir aceptar sin cobertura de seguros. La Figura 2.4 ilustra en forma esquemática las relaciones pertinentes: i) los niveles gradualmente más elevados de seguridad se relacionan con un nivel creciente de costos de inversión y uno decreciente de costos por daños, y ii) el nivel de seguridad óptimo es el que reduce al mínimo la suma de pérdidas por daños y de costos de inversión. Un análisis simplificado indica que los países situados a la izquierda del nivel óptimo gastan demasiado para cubrir pérdidas, mientras que los situados a la derecha gastan demasiado en medidas de prevención. El problema actual es que los países tienden a no saber en qué punto están con respecto a la situación óptima, y pensamos que esa incertidumbre es la que les impide pasar a la acción.



- 2.23 Hay situaciones en las que las medidas de prevención (o las medidas de prevención por encima de un cierto nivel) no resultan ser la vía más eficaz en función de los costos. En cualquier caso en el que se produce un desastre hay pérdidas económicas, mitigadas según la magnitud y la eficacia de las medidas de prevención tomadas. Otras soluciones que merecen examinarse se relacionan con la

naturaleza de los mecanismos de transferencia: las pérdidas se recuperan transfiriendo el riesgo a un sistema financiero externo a través del mercado de seguros, las deudas comerciales o la dependencia del financiamiento externo oficial.

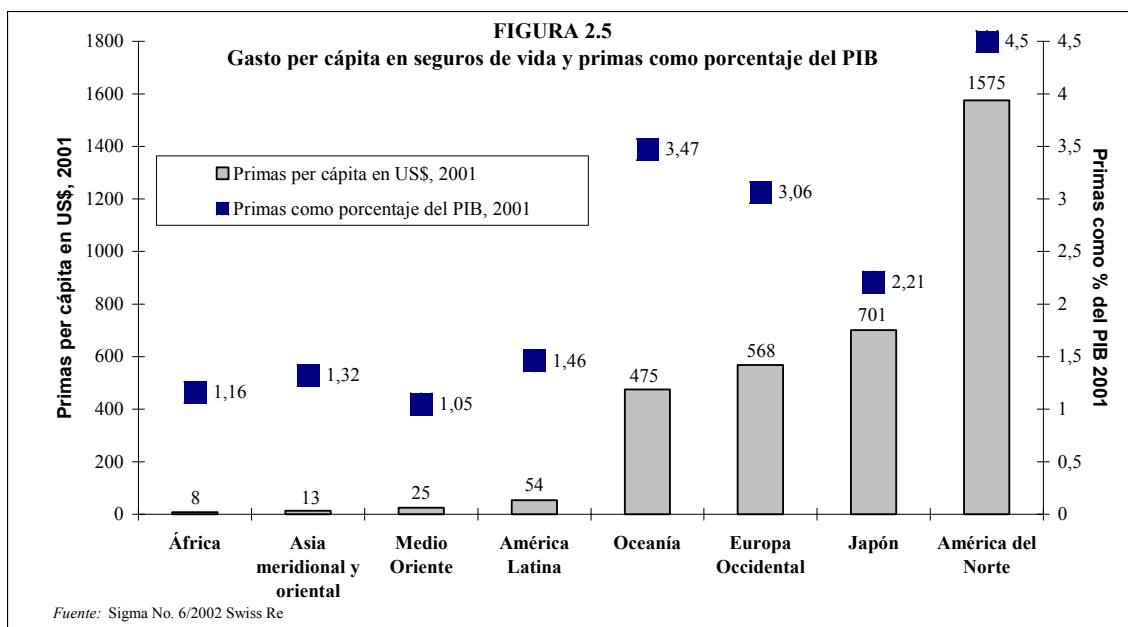
- 2.24 En años recientes, las soluciones de financiamiento relacionado con el riesgo de desastres han sido objeto de creciente atención en América Latina y el Caribe, al haberse difundido información sobre las pérdidas provocadas por desastres naturales y aumentado el grado de conciencia sobre la necesidad de una gestión del riesgo más activa (Blaikie et al. 1996; Froot 1999; BID 2000a; Keipi y Tyson 2002). En esta sección se analizan posibles vías para el financiamiento de dichas pérdidas a través de mecanismos privados y públicos.

1. Cobertura de seguros frente a riesgos

- 2.25 El financiamiento privado en materia de riesgos cubre las propias pérdidas y gastos por concepto de mitigación y reconstrucción, que en parte se pueden cubrir con seguros y reaseguros, siempre que exista o pueda crearse un mercado.
- 2.26 En América Latina y el Caribe el mercado de seguros para las pérdidas relacionadas con desastres no está muy desarrollado, lo cual ha llevado al BID (y a otras instituciones) a dedicarse a estudiar el problema²¹ y someterlo a debate en foros como los Diálogos Regionales de Política. La estrechez del mercado se ilustra con los datos de la Figura 2.5: las primas para rubros ajenos a los seguros de vida no ascienden sino al 1,5% del PIB en América Latina y el Caribe, ascendiendo el gasto de primas per cápita a US\$54 en 2001²². América Latina y el Caribe representaron en 2001 el 2,8% del mercado mundial de primas directas por rubros ajenos al seguro de vida, con ciertas diferencias notables entre países en cuanto a la relación primas/PIB, según se muestra en el Cuadro 2.3. Un aspecto que cabe destacar en el cuadro es el del aumento de las primas ajustado en función de la inflación registrado entre 2000 y 2001 en algunos países: El Salvador, azotado por dos terremotos a principios de 2001 (23%), Chile (22%), Venezuela (15%) y Colombia (12%). Aparentemente la tendencia observada para El Salvador refleja el aumento del costo o de la demanda de seguros, cuando no de ambos, registrado con posterioridad a los desastres.

²¹ Andersen 2002; Freeman et al. 2003; Banco Mundial 2003, BID-OVE 2002.

²² Los mercados emergentes representan más del 85% de la población mundial y cerca del 23% del PIB mundial, pero en 2001 no generaron sino el 10% de los ingresos obtenidos por los aseguradores a escala mundial por concepto de primas de seguro de vida y de otras coberturas (Sigma 2002c).



Cuadro 2.3
Volumen directo de primas por seguros ajenos a los seguros de vida en América Latina y el Caribe (2001)

País	Primas (en millones de US\$)	Cambio con respecto al 2000 (% ajustado por inflación)	Segmento del mercado mundial (%) 2001	Primas como porcentaje del PIB - 2001	Primas per cápita (en US\$) 2001
Brasil	8.953	2,7	0,92	1,78	53,2
México	5.893	9,6	0,61	0,95	59,4
Argentina	4.418	7,4	0,46	1,64	118,3
Venezuela	2.639	15,5	0,27	2,12	107,2
Colombia	1.465	11,9	0,15	1,78	34,0
Chile	837	22,9	0,09	1,3	54,3
Rep. Dominicana	442	14,1	0,05	1,98	48,3
Perú	363	1,8	0,04	0,67	13,9
Uruguay	314	-3,9	0,03	1,54	93,6
Costa Rica	304	-2	0,03	1,82	81,4
Ecuador	287	8,5	0,03	1,6	22,3
Panamá	246	-0,6	0,03	2,44	84,4
El Salvador	190	23,1	0,02	1,38	29,6
Jamaica	188		0,02	2,4	70,3
Guatemala	170	5,7	0,02	0,82	14,6
Barbados	141		0,01	5,67	528,6
Trinidad y Tobago	133		0,01	1,5	92,4
Bahamas	132		0,01	4,3	440,0
Honduras	121	2,3	0,01	1,89	18,2
Otros países ALC	391		0,04		
Total	27.627	7,1	2,85	1,46	53,5

Fuente: Swiss Re, Economic Research & Consulting, Sigma No. 6/2002.

- 2.27 En la actualidad los factores de peligro naturales están cubiertos cuando mucho (e incluso así rara vez) en el marco de una póliza contra incendio referida a activos como edificios y sus contenidos, o que ofrece protección frente a la interrupción de actividades. Los bienes de infraestructura pública como carreteras, líneas ferroviarias, conductos, líneas de transmisión, puentes, túneles, diques, puertos o estructuras similares tienden a no estar asegurados y en estos momentos pueden ser no asegurables, lo que significa que las pérdidas correspondientes deben ser absorbidas por los gobiernos. Lo usual para cualquier póliza de seguro frente a peligros naturales en las condiciones prevalecientes en América Latina y el Caribe es que la cobertura tenga lagunas e incertidumbres. La manera de empezar a afrontar este problema es la de identificar y cuantificar los riesgos, lo cual constituye un requisito previo para poder solucionar el tema de la asegurabilidad.
- 2.28 Los requisitos para un mercado operativo de seguros/reaseguros (a niveles razonables de costos de transacción), que según fuentes del sector correspondiente y el trabajo *in situ* realizado para este informe, distan de haberse satisfecho en la mayor parte de América Latina y el Caribe, incluyen los siguientes:
- *Calidad de riesgos aceptable* (por ejemplo, certificados por normas de construcción): presupone una combinación de reglamentaciones y de control
 - *Exposiciones al riesgo evaluables y cuantificables*: requieren datos detallados y/o modelos idóneos de factores de peligro; por ejemplo, inundaciones causadas por roturas de diques, crecientes provocadas por tormentas, etc.
 - *Riesgo de antiselección aceptable*: las pérdidas deberían producirse en forma aleatoria. La covarianza elevada es un problema. Es así como, por ejemplo, los riesgos por inundación son difíciles de asegurar si los activos ubicados en llanuras aluviales se ven afectados cada cierto número de años
 - *Capitalización adecuada de las compañías de seguros* (el mercado de reaseguros pretende que los mercados locales asuman parte de los riesgos)
 - *Disponibilidad de capacidad de reaseguro suficiente para cubrir las pérdidas de magnitud*: en principio, según fuentes del sector, existe una amplia capacidad de reaseguro disponible para cualquier caso hipotético de pérdidas en América Latina y el Caribe, con la posible excepción de algunas islas caribeñas que forman parte del ámbito de los huracanes del Atlántico. Las cestas mancomunadas de seguros (es decir, asociaciones de compañías de seguros o reaseguros) que cubren pérdidas provocadas por desastres han venido funcionando con todo éxito en muchos países del mundo desde hace años. En los países en desarrollo, la asequibilidad de las primas puede constituir un problema

- *Los gobiernos disponen de fondos suficientes para absorber (una parte de) las pérdidas no aseguradas/no asegurables:* los analistas del sector consideran que ello constituye un problema; experiencias interesantes en Colombia y México (Freeman et al., 2003)
- *Marco jurídico y práctica judicial adecuados.*

2.29 Con cualquier vara con que se la mida, dicha lista representa una enormidad de obstáculos a largo plazo para los mecanismos del mercado de seguros privado dirigidos a la repartición de los riesgos financieros.

2. Valores vinculados con el riesgo y cobertura de seguros paramétrica

2.30 La forma más común de transacción en el mercado financiero en relación con los peligros naturales es la de un bono catástrofe (bono cat), que funciona como otros bonos de mercado de primera clase, pero con (el equivalente de) la probabilidad de impago del emisor basado/a en el acaecimiento de un desastre de magnitud, ya sea natural o de otra índole.

2.31 Para atraer a los inversionistas, los bonos cat están estructurados en forma tal que solamente un suceso de magnitud da lugar al pago del principal en custodia (es decir, con un tope solamente para las pérdidas mayores). Así, los principales beneficios del bono radican en su capacidad adicional para absorber sucesos de magnitud. Muchos bonos cat tienen mecanismos denominados activadores paramétricos, que dejan el riesgo básico en manos del emisor. En relación con estos bonos, los inversionistas tienden a exigir un margen sustancial por encima de la tasa LIBOR, lo que los vuelve costosos con respecto a las pólizas de seguro, en los casos en que estas últimas constituyen una opción posible. Las reaseguradoras han utilizado los bonos cat como herramientas complementarias para protegerse frente a niveles extremos de exposición (por ejemplo, terremotos en California, ciclones tropicales en el Atlántico). Sin embargo, aparentemente dichos bonos no se han empleado hasta ahora en América Latina y el Caribe. El Departamento del Sector Privado del Banco ha analizado la posibilidad de participar en una transacción con bonos cat para la región del Caribe, pero por ahora ha llegado a una conclusión negativa²³.

2.32 El seguro o reaseguro paramétrico no indemniza a una persona o una entidad asegurada contra las pérdidas realmente sufridas, pero, al alcanzarse o superarse un nivel activador paramétrico (por ejemplo, velocidad del viento, magnitud en la escala de Richter, etc.), concede el pago de una suma convenida. Los seguros paramétricos parecen ser muy indicados para los riesgos no asegurables o “no evaluables” (ciertos bienes de infraestructura, cultivos —véase el Recuadro 2.3),

²³ Kusakabe 2003. Un buen análisis sobre los bonos cat es el de Deutsche Bank Securities, 2003 (presentado en el BID en noviembre de 2003).

siendo una de sus ventajas la de la disponibilidad inmediata de dinero una vez producido el suceso activador. Sobre todo en el caso de hechos de menor magnitud, subsiste un cierto riesgo básico pues las pérdidas reales de las distintas entidades aseguradas no guardan una correlación perfecta con el suceso activador paramétrico (esta es una de las razones por las cuales en algunas operaciones realizadas hasta ahora los niveles activadores establecidos han sido más bien elevados, es decir, a frecuencias de menos de una vez cada 50 años).

3. Financiamiento público para riesgos

- 2.33 El financiamiento público para riesgos puede provenir de fuentes internas y externas, contándose entre las primeras las reasignaciones presupuestarias del gobierno, nuevos impuestos y el crédito interno, y entre las segundas, subvenciones oficiales, préstamos, reformulaciones de préstamos y garantías de instituciones bilaterales y multilaterales.

Recuadro 2.3: Seguro paramétrico para cultivos – alcance y limitaciones

La experiencia con los seguros tradicionales multirisgo para cultivos ha sido más bien desafortunada, ya que tienen un alto costo administrativo y fiscal (subsidio) y ofrecen oportunidades para que sobrevenga un riesgo moral. Las primas elevadas han tendido a excluir a los pequeños agricultores. Sin embargo, en años recientes se han propuesto nuevos modelos paramétricos, sobre la base del acaecimiento de un hecho climático o de un desastre, antes que sobre la de pérdidas reales, como las sufridas en cosechas fallidas. Por ejemplo, una sequía se puede definir como escasez de agua, siendo su factor activador un déficit de lluvia, el cual se puede medir y verificar en forma independiente sin estar sujeto a manipulación. Un requisito previo necesario al respecto es el acceso a datos meteorológicos representativos, lo cual no presenta dificultades.

Las pólizas de seguro paramétrico para cultivos se pueden vender en unidades estándar a un costo administrativo reducido para sucesos que conducen al pago del mismo monto indemnizatorio para todos los compradores. Se parte de un principio sencillo, al no requerirse inspecciones *in situ*, contratos individuales ni consultorías. Una posible desventaja radica en el hecho de que en caso de sequía hay que compensar al mismo tiempo a todos los titulares de dichas pólizas, lo cual puede representar para el proveedor de seguros local un nivel intolerable de exposición al riesgo. Queda por seguir desarrollando mecanismos para repartir esos riesgos financieros a nivel internacional.

Fuente: Varangis 2003.

- 2.34 Las investigaciones patrocinadas en el marco de los Diálogos Regionales de Política del Banco arrojan mucha luz sobre la forma en que los países tienden a utilizar esos recursos, y llegan a la conclusión general de que una mala comprensión de los riesgos planteados por los factores de peligro naturales puede llevar a optar por alternativas sumamente ineficientes²⁴. Para comenzar, y esto no debe sorprender, las investigaciones muestran que las fuentes de financiamiento nacionales son muy exiguas en comparación con el costo de los grandes desastres: los compromisos presupuestarios de los gobiernos tienden a ser rígidos, lo que significa que la fracción del presupuesto vigente que se puede reasignar en

²⁴ Véase Freeman et al. 2003, obra en la cual está basado el presente capítulo. Este estudio investiga las prácticas nacionales relacionadas con la gestión del riesgo de desastres en América Latina y presenta cuatro estudios de casos sobre estrategias financieras para la reconstrucción tras desastres naturales, a saber: Bolivia, Colombia, El Salvador y República Dominicana.

respuesta a un desastre posiblemente no sea de más del 5% al 10%; los aumentos de impuestos son difíciles de llevar a cabo (si bien Colombia lo hizo tras el terremoto del eje cafetalero en 1999); y las restricciones al crédito interno en un entorno de prudencia fiscal (y de limitaciones frente a las deudas contraídas ante el FMI) son rigurosas.

- 2.35 Las fuentes externas también se ven igualmente restringidas en relación con el costo de los desastres de magnitud, si bien (como se menciona en este capítulo y se documenta en la evaluación de la FRE llevada a cabo por OVE) se puede contar con ellas y, según el éxito que tenga la estrategia de movilización de recursos que se emplee, pueden cubrir una parte importante del costo de respuesta a una situación de desastre. De hecho, muchos países dependen del financiamiento proporcionado por fuentes internacionales para llevar adelante sus actividades de recuperación y reconstrucción posteriores a desastres.
- 2.36 La toma de decisiones a nivel público en cuanto al financiamiento frente a desastres depende en teoría de que se identifique una estrategia adecuada de financiamiento frente a riesgos, partiendo de un examen de las posibles diferencias entre las pérdidas previstas por un país para la eventualidad de desastre, definidas como necesidades de financiamiento, y su capacidad para afrontar el costo de dichas pérdidas, definida en función de las fuentes de financiamiento y de las posibilidades de transferencia del riesgo. Sin embargo, en la práctica la mayoría de los países no parece considerar en sus estrategias de financiamiento frente a desastres el concepto de una brecha de recursos para afrontar factores de peligro naturales. En cambio, siguen lo que puede denominarse una estrategia de pagos con posterioridad a los desastres, con algunas excepciones, como la de México, cuyo Fondo de desastres naturales (FONDEN) denota un concepto explícito de financiamiento frente al riesgo de desastres²⁵.
- 2.37 Las investigaciones patrocinadas en el marco de los Diálogos Regionales de Política confirman la pertinencia de varios temas tratados en distintas partes de este capítulo: ante todo, la gestión del riesgo de desastres es una práctica que vale la pena observar pues si los desastres no se prevén ni se efectúa una planificación para afrontarlos, el desvío de exiguos recursos financieros hacia las tareas de socorro y reconstrucción genera costos de oportunidad elevados pues impide seguir adelante en la forma planeada con otros proyectos que contribuyen al crecimiento económico y la erradicación de la pobreza²⁶. En segundo lugar, los seguros y las técnicas de transferencia del riesgo (como la titulización a través del mercado de capitales) pueden ayudar a desvincular a los gobiernos de algunos de los riesgos

²⁵ El gobierno mexicano asigna partidas presupuestarias para tareas de socorro y reconstrucción frente a desastres, colocando dichos recursos en el FONDEN, para afrontar la reparación de infraestructura no asegurada y el suministro de asistencia inmediata para restablecer la productividad de los agricultores, así como el socorro a quienes han sido víctimas de desastres y tienen bajos ingresos (Kreimer et al. 1999).

²⁶ Freeman et al. 2003, pág. 35.

que han sólido asumir —para lo cual sin embargo se deben superar las fallas de información y las restricciones que inhiben la participación privada. Y en tercer lugar, las instituciones financieras internacionales deberían trabajar con sus prestatarios para lograr un mayor equilibrio entre el financiamiento de las tareas de socorro y reconstrucción por una parte, y por la otra, el respaldo en favor de políticas proactivas centradas en la prevención, la mitigación, la preparación y la transferencia de riesgos.

III. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA OP-704 Y LA ACCIÓN DEL BANCO FRENTE A DESASTRES NATURALES

A. Consideraciones metodológicas y alcance

- 3.1 En el capítulo anterior se demostraron tres realidades, es decir, que los desastres naturales ocasionan daños frecuentes y sustanciales en América Latina y el Caribe y el riesgo de desastres naturales debería ser objeto de una gestión proactiva, pero sin embargo, los incentivos y la capacidad para dicha gestión suelen ser exiguos. Además, en el capítulo anterior se analizan las opciones en materia de financiamiento y de transferencia del riesgo, constatándose que los mercados de seguros para desastres naturales están poco desarrollados en América Latina y el Caribe. En cuanto al financiamiento público para riesgos, los países dependen de fuentes internas y externas.
- 3.2 En esa situación, al Banco le cabe ayudar a fortalecer los incentivos y las capacidades para la gestión del riesgo en el marco del ciclo de gestión ilustrado en la Figura 2.3 y ayudar a sentar las bases que permitan transferir riesgos y ofrecer financiamiento frente a ellos en forma eficiente. Un tema a investigar en este capítulo es el de la medida en la que el Banco cumple dicha función. Ésta parecería tener dos partes: una sobre conocimientos, para ayudar a reducir la incertidumbre con respecto a los costos y beneficios de las vías destinadas a profundizar la protección frente a los desastres naturales (básicamente, se trata de cómo alcanzar el nivel de seguridad óptimo presentado en la Figura 2.4); y otra sobre financiamiento, para posibilitar las inversiones así ordenadas según una escala de prioridades.
- 3.3 El capítulo se centra ante todo en la política OP-704 y el Plan de Acción, es decir, las directivas institucionales y declaraciones de intención del Banco en relación con los desastres naturales e inesperados. ¿Llevan dichas declaraciones a que el Banco asuma un papel adecuado y eficaz?
- 3.4 El capítulo pasa luego a analizar la acción operativa y los servicios no financieros del Banco en relación con los desastres naturales. ¿Resulta dicha acción adecuada a la luz de la política, el Plan de Acción y el ciclo de gestión del riesgo, y es eficaz?
- 3.5 Estos aspectos se analizan con los siguientes pasos: i) examen de la forma en que los temas relacionados con desastres naturales se tratan en el material bibliográfico del Banco en materia de programación (documentos de país y memorandos de programación); ii) análisis de la cartera de préstamos correspondiente a desastres naturales desde 1995 (centrado en la pertinencia de las alternativas para el correspondiente cobro de los préstamos al igual que en la evaluabilidad de dichos préstamos y la eficiencia con la cual se instrumentan); iii) análisis de productos no financieros y operaciones de cooperación técnica; y iv) análisis de la práctica de

reformulación de préstamos y de la forma en que el Banco enfrenta el riesgo que pueden plantear para su cometido los desastres naturales.

B. Política OP-704 y plan de acción

1. Consideraciones básicas

- 3.6 La Política operativa sobre desastres naturales e inesperados (OP-704) difiere de las anteriores políticas del Banco relacionadas con desastres naturales en el sentido de que introduce la noción de la prevención de desastres, que antes no figuraba. Establece una distinción entre tres etapas temporales relacionadas con esos sucesos —antes, durante y después del desastre— y contempla la posibilidad de intervención del Banco en cada una de esas etapas. El BID brindaría respaldo para la prevención y mitigación de desastres y la preparación para los mismos *antes* de que ocurrieran, prestaría fondos para reducir al mínimo la pérdida de vidas y bienes *durante* las situaciones de emergencia y financiaría las tareas de recuperación, reparaciones y reconstrucción con posterioridad a esos sucesos.
- 3.7 Sin embargo, la política OP-704 no sigue en forma coherente ese planteamiento aparentemente equilibrado. Su preocupación primordial es la de abordar los desastres antes que la gestión de riesgos, término éste entendido en su sentido más amplio según se lo expone en el capítulo II. La política privilegia a la FRE (que ahora ha pasado a denominarse FRI) como medio para enlazar, según reglas claras, el período durante el cual se produce el desastre y las postrimerías inmediatas al mismo. De hecho, la OP-704 creó la FRE, pero aparte de dicha facilidad no enuncia los instrumentos a que habrá de recurrirse en cada una de las tres etapas que enmarcan a los desastres naturales, y nada dice sobre el tema de la transferencia de riesgos.
- 3.8 En el año 2000, para actualizar la política OP-704 y en preparación para un seminario realizado en el marco de la Reunión Anual de ese año, el Banco elaboró un plan de acción sobre desastres naturales, articulado en torno a la noción de gestión del riesgo de desastres. Dicho plan se diferencia cualitativamente de la política OP-704 en el sentido de que propugna una visión multisectorial, relaciona los desastres con el desarrollo (y el medio ambiente), se centra en la reducción de las vulnerabilidades y el riesgo y hace hincapié en la prevención, la mitigación y la preparación.
- 3.9 El plan allana el camino para que la gestión, la prevención y la mitigación de riesgos y la preparación para desastres se incluyan en los programas de desarrollo de los prestatarios, para lo cual propone la creación de un mecanismo sectorial para la prevención de desastres²⁷; la reducción del riesgo de desastres como componente normal del diálogo de programación del Banco con los países miembros; el

²⁷ La Facilidad sectorial para la prevención de desastres se aprobó en 2001; véase el documento GN-2085-5.

establecimiento de puntos focales en el BID para el riesgo de desastres; asociaciones, redes y alianzas regionales y subregionales para la gestión de riesgos; y una lista de principios de compromiso para el Banco y sus prestatarios, es decir

- *sistemas nacionales de prevención y respuesta frente a desastres*
- *cultura de prevención*
- *reducción de la vulnerabilidad de los pobres*
- *participación del sector privado (repartición del riesgo, instrumentos financieros)*
- *generación de información sobre riesgos con vistas a la toma de decisiones y*
- *liderazgo y cooperación (a escala regional y más amplia).*

3.10 El plan es una propuesta de avanzada, en el sentido de que incorpora y hace suya la visión de gestión de riesgos que ha ido apareciendo en la bibliografía en años recientes y que se va adoptando cada vez más a nivel conceptual en América Latina y el Caribe. Con ello, el plan avanza más que la política en lo que esta evaluación considera la dirección acertada. Sin embargo, cabe hacer dos observaciones:

- ante todo, conforme se examinan los puntos de acción propugnados por el plan se constata una menor solidez en relación con su foco analítico y estratégico, en el sentido de que la noción de vulnerabilidad como consecuencia de procesos de desarrollo no es objeto de demasiadas propuestas de acción (si bien aparecen rubros como la reglamentación del uso de la tierra)
- en segundo lugar, el plan no es un plan propiamente dicho pues no propone i) metas cuantitativas y acotadas en el tiempo en términos de la reducción de la vulnerabilidad ni ii) compromisos en cuanto al suministro de recursos, y además iii) no indica de qué manera se organizaría el Banco para lograr las metas enunciadas en el plan. Su falta de un marco y de indicadores de desempeño hace que éste no sea realmente evaluable.

3.11 Se tiene pues una situación en la que i) existe una política, formulada como un documento de orientación a nivel general de conformidad con la definición de *políticas operativas* del Banco²⁸, la cual no ofrece cabalmente un marco adecuado, y ii) existe un plan de acción que propone el marco indicado, pero que no

²⁸ El BID define a las políticas operativas como “aquellas disposiciones generales que tienen por objeto regular la asistencia que el Banco proporciona a sus prestatarios, definir estrategias de desarrollo y proporcionar una guía de alto nivel para la toma de decisiones operativas”.

constituye un plan en el sentido estrictamente operativo de la palabra. Conforme la Administración proceda a actualizar y revisar la política OP-704 deberá clarificar el espíritu y el objeto de la orientación actualizada que se le proporcionará al Banco, preferiblemente en un documento antes que en dos.

- 3.12 En este contexto, para que la declaración de nueva orientación sea tanto operativa como verificable, convendría recordar algunos de los aspectos convenidos en el Plan integrado de implementación de las estrategias²⁹ recientemente aprobado por el Directorio: vincular el proceso de política estratégico/operacional en forma más estrecha con las asignaciones del presupuesto administrativo; establecer una vinculación más clara entre las estrategias y políticas de todo el Banco y los documentos individuales de estrategia de país; difundir las estrategias³⁰; y hacer que la Administración se comprometa a llevar a cabo evaluaciones sectoriales a nivel de país como parte integrante del proceso de formulación y ejecución de estrategias y políticas. En el contexto que nos ocupa, dichas evaluaciones serían las de vulnerabilidad a desastres y los estudios (incluido un análisis reticular) para determinar los costos y beneficios de las acciones tendientes a lograr un acercamiento gradual al nivel óptimo de seguridad definido *supra*.

2. ¿Qué alcance debe darse a la política y al Plan de Acción?

- 3.13 La política y el Plan de Acción se dirigen a los desastres naturales de inicio repentino. Además, la política cubre también desastres naturales de génesis lenta como las sequías y también las *emergencias inesperadas*. Éstas incluyen los accidentes tecnológicos, que se mencionan específicamente en la política, si bien no son objeto de enunciados de orientación. Las emergencias inesperadas también pueden incluir epidemias y desastres inducidos por el hombre, pero ninguno de estos tipos de emergencias se menciona en la política.
- 3.14 Los desastres inducidos por el hombre obedecen a guerras, otras expresiones de conflicto y actos de terrorismo; también incluyen accidentes tecnológicos y epidemias y provocan pérdidas de activos económicos, además de lesiones, muertes y trastornos sociales y políticos. Al igual que los desastres naturales, pueden ser silenciosos y de avance lento (como, por ejemplo, el aumento registrado en ciertos países en el número de niños dejados huérfanos por el SIDA) o bien de inicio repentino y espectaculares. Pueden producirse localmente, o bien lejos pero con pérdidas locales, como el ataque a las Torres Gemelas, que afectó la corriente de turismo hacia algunos países prestatarios del Banco.
- 3.15 Al revisarse la política habrá que clarificar a qué emergencias tienen por objeto responder tanto aquella como el instrumento de respuesta a emergencias enmarcado

²⁹ Documento GN-2195-3, de julio de 2003.

³⁰ Véase más adelante el tema de la necesidad de difusión de los postulados del Plan de Acción y la política OP-704 revisada.

en la misma (es decir, la FRI). En 2003 el Banco encargó algunos de los trabajos necesarios para elaborar definiciones técnicas de distintos tipos de emergencias, sobre todo las catalogadas como inducidas por el hombre³¹. Cabe recordar en este contexto que las modificaciones a la FRI aprobadas por el Directorio Ejecutivo en 2003 dejaron sin resolver numerosos temas que ahora se retoman en el marco del presente informe --partiendo del supuesto de que la FRI, instrumento regido por la política OP-704, seguiría enmarcada en dicha política una vez revisada la misma³².

3.16 La postura de OVE en ese debate es neutral, dado que de lo que aquí se trata es de una cuestión de elección para el futuro antes que de un trabajo de evaluación ex post del cual se puedan extraer recomendaciones³³. Sin embargo, sobre la base de la evaluación de la FRE, efectuada el año pasado, y de las investigaciones realizadas para el presente informe, cabe sugerir las siguientes medidas como marco posible para ayudar a zanjar el debate:

- primero, separar la FRI de la política OP-704; establecer un documento de orientación independiente acerca de dicha facilidad; ceñir el alcance de la política OP-704 a los desastres naturales y posiblemente a los accidentes tecnológicos (temas de suficiente importancia para el desarrollo como para que se justifique hacerlos objeto de una política operativa); y hacer de la

³¹ Véanse los documentos presentados en el taller realizado por el BID el 19 de junio de 2003, sobre el tema *desastres inducidos por el hombre: conflictos, terrorismo y tecnología*.

³² El documento GN-2038-12, del 24 de abril de 2003, en el que se proponían modificaciones a la FRE, fue aprobado por los Directores Ejecutivos el 18 de junio de 2003. En cuanto al tema del alcance, identifica los siguientes ámbitos como aquellos para los que faltan comentarios y un análisis en el contexto del presente informe, es decir, i) si ampliar la FRE para incluir “emergencias imprevistas que no sean naturales ni guarden relación con el mercado” y ii) qué definición aplicar al concepto de “otras emergencias imprevistas”. Partiendo del supuesto de que la FRE seguirá estando regida por la política OP-704 una vez que ésta se haya revisado, su rediseño definitivo está actualmente a la espera del resultado de las deliberaciones en torno a esos dos aspectos. La ampliación de la FRE para incluir “emergencias imprevistas que no sean naturales ni guarden relación con el mercado” fue dispuesta por la Asamblea de Gobernadores (Resolución AG-1/02, del 1 de marzo de 2002). Sin embargo, el documento GN-2038-10, aprobado por el Directorio Ejecutivo, invoca “razones sustantivas” (página 3 del Resumen Ejecutivo) para postergar la consideración de dicha expansión hasta que se hayan evaluado las directrices de política enunciadas en el documento GP-92-15 (es decir, la política OP-704).

³³ La evaluación de la acción del Banco, que se realiza más adelante en este capítulo, se limita al tema de los desastres *naturales*, es decir, la categoría de factores de peligro en relación con la cual la institución desplegó actividad durante el período abarcado por este informe (1995-2002). Cabe señalar que apenas si existen registros de actividad del BID en el pasado en relación con desastres de inicio repentino, tanto tecnológicos como inducidos por el hombre (en 1992, la institución reformuló un préstamo en México en respuesta a un accidente tecnológico sobrevenido en la ciudad de Guadalajara). En cuanto a los desastres inducidos por el hombre, el Banco intervino en el proceso de paz de América Central y la reducción de la violencia en Colombia; asimismo, en estos momentos se está reanudando la asistencia al desarrollo en Haití. Sin embargo, de lo que aquí se trata es de conflictos de gestación lenta, a diferencia de los sucesos de inicio repentino e imprevistos. Como tales, dichos conflictos no podrían recibir “apoyo” en el marco de la FRI, según el análisis presentado en este capítulo.

gestión del riesgo de desastres según se la analiza en este documento el punto medular de la política OP-704 revisada

- en segundo lugar, limitar la FRI a los desastres de inicio repentino. Así, el instrumento del Banco para la respuesta rápida frente a emergencias (precisamente la FRI) estaría limitado, como su nombre lo indica, a calamidades súbitas, es decir, de inicio repentino. Si bien parece indicado que la FRI cubra tanto desastres naturales como desastres imprevistos, no se recurriría a la misma para dar respuesta a sucesos de gestación lenta, sean naturales o provocados por el hombre. Tanto las crisis de gestación y evolución lenta como sus manifestaciones, ya sea que se presenten como síntomas de pobreza, cohesión social en deterioro, enfermedades, conflictos civiles o sequías, serían objeto de otros instrumentos y medios a más largo plazo
- en tercer lugar, clarificar los tipos de emergencias de inicio repentino para las que se podría recurrir a la FRI. De aceptarse la limitación a dichas emergencias, la cuestión se limita a los tipos de crisis de ese tipo que la facilidad cubriría. Para responder a las emergencias financieras (crisis de cuentas de capital) el Banco tiene un mecanismo especial, es decir, el de préstamos de emergencia convenido por los Gobernadores bajo el Marco de Financiamiento estipulado en la Resolución AG-1/02, de 2002. Por su parte, los desastres naturales de inicio repentino y los accidentes tecnológicos están cubiertos por la FRI y cabe presumir que seguirán estándolo. Ello deja pendientes de “adjudicación”, en términos de su elegibilidad bajo la FRI, a las crisis de inicio repentino e imprevistas inducidas por el hombre, que incluyen los disturbios civiles, los actos de terrorismo locales, las epidemias de inicio súbito y posiblemente también los efectos locales inesperados y repentinos de los conflictos y los actos de terrorismo internacionales. Debería ponerse en marcha un proceso para sentar las bases que permitan tomar una decisión en este sentido³⁴.

3. Conocimiento del conjunto constituido por la política operativa OP-704 y el Plan de Acción, comentarios de los usuarios y puntos focales para desastres

3.17 Para orientar con eficacia la gestión del riesgo de desastres, el personal del Banco, las Representaciones y las instituciones de los países prestatarios deben tener una

³⁴ En el Banco Asiático de Desarrollo, el proyecto de política de asistencia en casos de emergencia (abril de 2003) cubre tanto los conflictos civiles como los desastres naturales. En cuanto al Banco Mundial, su marco especial de asistencia frente a emergencias (norma de procedimiento BP 8.50) no indica específicamente qué tipos de emergencias cubre, pero la institución también tiene una política sobre conflictos y cooperación para el desarrollo (OP 2.30). Institucionalmente, tiene una Unidad de Prevención de Conflictos y Reconstrucción con un programa de trabajo sobre desastres inducidos por el hombre.

comprensión tanto de los temas de política como de las directrices y los posibles servicios del Banco en el sector. De las entrevistas *in situ* realizadas para este informe se desprende que esa comprensión es escasa, particularmente en las Representaciones y las instituciones de los países prestatarios, si bien en este sentido hay diferencias entre las Representaciones y los países.

- 3.18 Las entrevistas indican que los funcionarios de las instituciones pertinentes en los países prestatarios no están bien informados acerca de la gama de servicios e instrumentos del Banco relacionados con desastres naturales. Tienden a saber más sobre la FRE que sobre técnicas de gestión del riesgo de desastres y sobre las posibilidades del Banco para brindar apoyo en ese sentido, por ejemplo, a través de la Facilidad Sectorial para la Prevención de Desastres. Algunos entrevistados con conocimientos sobre la política OP-704 señalaron que la misma está definida con menos claridad en relación con la prevención y la mitigación anterior a los desastres que con la respuesta frente a emergencias³⁵.
- 3.19 En cuanto a las Representaciones, en algunos casos se constató que no constituyen puntos eficaces de transmisión de las directrices de política y los conocimientos del Banco en materia de gestión del riesgo de desastres (véase más adelante); algunos Representantes opinan que el papel de dichas oficinas es el de ofrecer a los países servicios para la ejecución de programas, antes que el de orientarlos en la elaboración de estrategias de política y para la acción. *Los entrevistados pertenecientes a organismos gubernamentales opinaron mayormente que el BID no tiene una gran incidencia en la definición de sistemas y políticas nacionales para la prevención de desastres, si bien unos pocos señalaron que las aportaciones de la institución habían ayudado a fortalecer ese aspecto.* En Nicaragua y Bolivia los consultados indicaron que el BID ayuda a mantener la continuidad en materia de gestión del riesgo de desastres, en un marco de cambios frecuentes en las prioridades políticas e institucionales.
- 3.20 En el Banco no se recurre mucho a la OP-704 ni al Plan de Acción en relación con las decisiones operacionales y las actividades relativas a desastres naturales, salvo cuando se trata de preparar una operación en el marco de la FRI. Como ya se señaló, en general el personal no está familiarizado con las técnicas de gestión de riesgos ni con los instrumentos de orientación del BID, es decir, la política OP-704 y el Plan de Acción. Sin embargo, en cada uno de los departamentos regionales y en el de Desarrollo Sostenible existen desde hace varios años puntos focales para desastres naturales. Los miembros de dicho grupo, cuya rama operativa más sólida

³⁵ Los Representantes provenientes de países que usaron la FRE hablaron en términos muy positivos de la capacidad de dicho instrumento para responder rápidamente a situaciones de emergencia; es probable que ese juicio se deba en parte a la tendencia a preferir estrategias para desastres naturales reactivas antes que proactivas.

es a todas luces la de la Región II, conforman una red profesional de cierto peso e importancia dentro del Banco (Recuadro 3.1)³⁶.

Recuadro 3.1. Puntos focales del Banco para la gestión de desastres

En el año 2000, se establecieron en cada uno de los tres departamentos operacionales, en SDS/ENV y en SDS/IFM puntos focales para la gestión de desastres, actuando por lo menos un profesional como punto de contacto en cada Representación.

Los objetivos de dichos puntos focales son los de ayudar a los países en la elaboración de programas para la prevención y la mitigación de desastres, la preparación para esos sucesos y la respuesta a emergencias; fomentar el diálogo; coordinar actividades entre las divisiones sectoriales y las Representaciones y promover los conocimientos y el aprendizaje. Actualmente, esos puntos focales totalizan 36 profesionales (26 en las Representaciones y 10 en la Sede), más otros 20 especialistas que representan a distintos sectores pertinentes (transporte, energía, agua y saneamiento, agricultura, vivienda, etc.). Los puntos focales para la gestión de desastres son una innovación institucional importante, pero el grado de integración de los grupos y su peso en los países prestatarios varía en función del departamento operacional de que se trate.

4. Instrumentos del Banco para hacer frente a los desastres naturales en el marco de la política OP-704 y el Plan de Acción

- 3.21 El Banco cuenta con instrumentos especiales para afrontar desastres naturales, es decir, la FRI y la Facilidad Sectorial para la Prevención de Desastres creada en 2001 para fomentar un cambio institucional en relación con la prevención (Cuadro 3.1). A su vez, las inversiones reales en los ámbitos de prevención, mitigación y preparación para desastres tienen que llevarse a cabo por medio de préstamos corrientes y operaciones de cooperación técnica. Para obtener un préstamo con uno de esos fines, un prestatario tiene que estar convencido de que los costos correspondientes son menores que los posibles beneficios que representan las pérdidas evitadas o mitigadas. Pero eso no es fácil de determinar; por el contrario, está cargado de incertidumbre, lo cual, presumiblemente, disuade de contraer deudas para fortalecer la prevención y la mitigación. La incertidumbre se puede reducir mejorando los sistemas de datos (Recuadro 2.1), el análisis de riesgos y las evaluaciones de riesgos, tal como se propugna en el presente informe. A falta de iniciativas en ese sentido, es probable que las decisiones de inversión se inclinen hacia las tareas de socorro, rehabilitación y reconstrucción.

³⁶ BID 2002a, 2002b y 2002c: aquí se describe el funcionamiento de las redes focales compuestas por personal de la Sede y las Representaciones. En América Central, por ejemplo, hay un acervo de conocimientos especializados acumulados a nivel interno en un equipo multidisciplinario capaz de movilizarse de inmediato cuando se avecina o se produce un desastre natural. Tanto durante una emergencia como por un cierto lapso posterior, dicho equipo se mantiene en contacto constante con la Representación correspondiente, constituyendo una fuente de conocimientos especializados y apoyo logístico mientras se prepara la intervención del Banco.

Cuadro 3.1
Instrumentos del Banco relacionados con desastres naturales

Prevención		Mitigación		Preparación		Respuesta inmediata	Reconstrucción	
Fortalecimiento institucional	Ejecución	Fortalecimiento institucional	Ejecución	Fortalecimiento institucional	Ejecución	Ejecución	Fortalecimiento institucional	Ejecución
Facilidad Sectorial para la Prevención de Desastres	Incorporación en préstamos corrientes	Facilidad Sectorial para la Prevención de Desastres	Incorporación en préstamos corrientes	Incorporación en préstamos corrientes	Incorporación en préstamos corrientes	Facilidad de Reconstrucción de emergencia	Operaciones de CT corrientes	Incorporación en préstamos corrientes
Operaciones de CT corrientes		Operaciones de CT corrientes		Operaciones de CT corrientes		CT de emergencia y reformulación de préstamos		

C. Acción operacional y servicios no financieros

1. Programación por país, gestión del riesgo de desastres y meta de la reducción de riesgos

- 3.22 En el Plan de Acción para desastres naturales se indica y en la sección anterior se argumenta que la vulnerabilidad en un caso de peligro es función de los patrones de desarrollo y que los desastres provocan serias interrupciones de tendencias en el ámbito del desarrollo. Si eso es cierto, parecería atinado que, en el caso de los países vulnerables (o “particularmente vulnerables”), la programación por país incorporara el tema de la reducción de riesgos y explicara ya sea la función contemplada para el Banco en dicho proceso o la ausencia de función.
- 3.23 Para verificar el enfoque del Banco en ese sentido, se analizó el documento de país más reciente elaborado entre 1995 y 2002 para cada uno de los países de un grupo de 24 (todos los prestatarios excepto Haití y Trinidad y Tobago). Como se muestra en el Cuadro 3.2, pese a que en años recientes se produjeron en la mayoría de los casos importantes pérdidas económicas inducidas por desastres, los documentos de país no mencionan casi nunca la reducción del riesgo de desastres ni la gestión de riesgos en el marco del análisis de las estrategias de desarrollo que (en cierta medida) se hace en cada uno de dichos documentos. Las dos excepciones a esa regla, según el Cuadro 3.2, son los documentos de país más recientes para Belice y la República Dominicana, respectivamente —en el primer caso porque gran parte del programa de préstamos de hecho está dedicado a los desastres naturales, y en el de la República Dominicana porque la labor económica y sectorial realizada en la Representación y la Sede³⁷, sumada a ciertos préstamos planificados, justificaba ampliamente la inclusión del tema en el documento.

³⁷ Tratada en el informe mencionado en la nota al pie No. 5.

Cuadro 3.2
Documentos de país y gestión del riesgo de desastres¹

País	Pérdidas por desastres naturales 1995-2002 (miles de millones de US\$)	Documento de País	Año	Gestión del riesgo de desastres incluida como parte de la visión de estrategia de desarrollo	Se hace mención de la prevención
Argentina	12,95	GN-2140-1-E	2001		
Bahamas	0,57	GN-2141-1-E	2001		X
Barbados	0,16	GN-2051-1-E	1999		
Belice	0,35	GN-2019-2-E	1999	X	X
Bolivia	3,49	GN-2036-2-E	1999		
Brasil	17,48	GN-2104-1-E	2000		
Chile	4,17	GN-2134-1-E	2001		
Colombia	6,51	GN-2052-1-E	1999		
Costa Rica	1,09	GN- 1982-3-E	2000		
Rep. Dominicana	2,93	GN-2153-3-E	2001	X	X
Ecuador	2,55	GN-2169-1-E	2001		
El Salvador	5,08	GN-2121-3-Rev-S	2001		
Guatemala	3,36	GN-2149-3-E	2001		X
Honduras	2,70	GN-2070- 1-E	1999		X
Jamaica	3,04	GN-2025-E	1998		
México	15,69	GN-2181-1-Corr-E	2002		
Nicaragua	2,73	GN-2230-1-E	2002		
Panamá	0,12	GN-2136-1-E	2001		
Paraguay	0,15	GN-2118-1-E	2000		
Perú	3,94	GN-2205-1-E	2002		X
Suriname	n/a	GN-2080- 1-E	2000		
Uruguay	0,32	GN-2119-1-E	2000		
Venezuela	2,27	GN-2081-3-E	2001		
Guyana	0,03	GN-2228-1-E	2002		

¹ Documento de país más reciente en el período 1995-2002.

3.24 La prevención o la necesidad de reducir la vulnerabilidad se menciona en la tercera parte de los documentos de país enunciados en el cuadro, pero en ninguno de ellos es objeto de un examen analítico ni de un planteamiento orientado a la acción. Así, en forma casi generalizada, ni la gestión del riesgo de desastres ni la reducción de la vulnerabilidad se tienen en cuenta en las declaraciones programáticas oficiales del Banco a nivel de país. Los documentos nada dicen sobre las razones por las cuales se pasa por alto este importante problema del ámbito del desarrollo.

3.25 A una comprobación similar (es decir, falta de mención y de tratamiento del tema) se llega en relación con una muestra de informes recientes de misiones de programación para dichos países³⁸: la gestión del riesgo de desastres no es un tema destacado en dichos informes, incluso en el caso de los países que, poco antes de redactarse los respectivos documentos, habían sufrido desastres.

2. Cartera de préstamos relacionada con desastres naturales

3.26 En la presente sección se procura confeccionar un inventario de la cartera de préstamos del Banco aparentemente relacionados con desastres naturales y se aborda la cuestión de la *pertinencia* de dicha cartera. La tarea de establecer un

³⁸ Esos informes tienen por objeto actualizar periódicamente el correspondiente programa de país.

inventario no es tan sencilla porque i) los préstamos presentados como operaciones con una meta relacionada con desastres naturales también pueden tener otras metas y ii) los préstamos no presentados como articulados en torno a temas relacionados con dichos desastres pueden tener efectos indirectos deseados o no deseados que tienen pertinencia para el tema.

- 3.27 La primera fuente consultada corresponde a los Informes Anuales del Banco de 1995 a 2002. De las descripciones de préstamos tomadas de allí se desprende que, aparentemente, 11% de los proyectos aprobados durante el período identificado (de un volumen de 665 préstamos, 70) por un monto comprometido total de US\$3.800 millones tenían objetivos relacionados con desastres naturales (a veces, como parte de un conjunto de varios objetivos): siete para los países del Caribe; 36 para América Central, México y Panamá; 24 para países sudamericanos y tres para programas regionales (compárese con el Cuadro 3.3, en el que dicha cartera se clasifica según la categoría de desastre aparentemente abordada).
- 3.28 La distribución de esa cartera de préstamos (geográficamente y por categoría de factor de peligro) evoca la Figura 2.1, es decir, el mapa de pérdidas según los distintos tipos de factores de peligro presentado en el capítulo II. Por ejemplo, en el Caribe, el 58% del monto total comprometido y aprobado para préstamos en el marco de las operaciones en cuestión se asignó aparentemente a problemas relacionados con tormentas de viento, lo cual coincide bastante con los datos presentados en dicha figura, que muestran un gran nivel de pérdidas como consecuencia de este tipo de sucesos en aquella subregión. En América Central, parecería ser que los préstamos del Banco dieron mayor preferencia relativa a los problemas relacionados con terremotos, antes que a los de tormentas de viento, si bien éstas ocasionan más daños que los primeros. En América del Sur, el 77% de los montos comprometidos se destinó a los daños provocados por inundaciones, lo cual refleja adecuadamente la importancia a largo plazo de este tipo de desastre, si bien en algunos casos esa subregión sufrió daños considerables como consecuencia de terremotos y sequías en el período cubierto en la Figura 2.1.
- 3.29 Sin embargo, la información financiera presentada en el Cuadro 3.3 probablemente contenga ciertos errores, porque los datos presupuestarios disponibles en los Informes Anuales (y en los correspondientes documentos de préstamo en el momento de su aprobación por el Directorio) representan sumas globales que impiden hacer un análisis detallado y totalmente transparente de las categorías de gasto previstas. La cartera representada en el cuadro se analizó con los departamentos de operaciones a fin de identificar un grupo medular de proyectos que satisfagan el criterio de estar articulados *fundamentalmente* (a diferencia de *indirecta* o *marginalmente*) en torno a una función relacionada con los desastres, ya sea de reducción del riesgo en alguna de sus variantes o de recuperación frente a emergencias y de rehabilitación/reconstrucción. El resultado de dicho análisis es la lista de 49 operaciones aprobadas entre 1995 y 2002 que aparece en el Anexo II.

Cuadro 3.3

Cartera de préstamos aparentemente relacionados con desastres naturales, 1995-2002
(en millones de US\$)

País	aparentemente relacionados con terremotos	aparentemente relacionados con tormentas de viento	aparentemente relacionados con inundaciones	aparentemente relacionados con desastres generales (en general)	montos totales préstamos aparentemente relacionados con desastres naturales
Bahamas		21 (1)			21 (1)
Barbados			17 (1)		17 (1)
Rep. Dominicana		105 (1)		5 (1)	110 (2)
Guyana					
Haití				27 (1)	27 (1)
Jamaica			16 (1)		16 (1)
Suriname					
Trinidad y Tobago				28 (1)	28 (1)
Total Caribe		126 (2)	33 (2)	60 (3)	219 (7)
Belice		41 (2)			41 (2)
Costa Rica					
El Salvador	193 (5)			148 (4)	341 (9)
Guatemala				260 (7)	260 (7)
Honduras		211 (7)		28 (2)	239 (9)
México			365 (1)		365 (1)
Nicaragua		73 (2)		125 (5)	198 (7)
Panamá				15 (1)	15 (1)
Total América Central, México y Panamá	193 (5)	325 (11)	365 (1)	576 (19)	1.459 (36)
Argentina			550 (2)		550 (2)
Bolivia			26 (1)	66 (3)	92 (4)
Brasil			280 (4)	330 (2)	610 (6)
Chile					
Colombia	20 (1)		250 (1)		270 (2)
Ecuador			159 (3)	50 (2)	209 (5)
Paraguay			35 (1)		35 (1)
Perú	20 (1)		270 (2)		290 (3)
Uruguay					
Venezuela			20 (1)		20 (1)
Total América del Sur	40 (2)		1.590 (15)	446 (7)	2.076 (24)
Regional				57 (3)	57 (3)
Total general	233 (7)	451 (13)	1.988 (18)	1.139 (32)	3.811 (70)

Fuente: Informes Anuales del BID

(): número de proyectos aparentemente relacionados con desastres naturales

3.30 Ese conjunto de proyectos, por un monto total de US\$3.200 millones comprometido por el Banco, parece estar distribuido de la siguiente manera en las tres categorías de intervención funcionales de interés en el presente análisis: en el 53% de los préstamos, el componente previsto relacionado con desastres está dedicado en cierta medida a la prevención o la mitigación, mientras que en el 16% está dedicado a la respuesta frente a emergencias y en el 31%, a la rehabilitación y la reconstrucción (Cuadro 3.4). En términos financieros, como se muestra en el cuadro, las tareas de respuesta frente a emergencias y de reconstrucción reciben de los recursos totales de los proyectos un porcentaje mayor que la prevención (59% y 41%, respectivamente). Las cifras pertinentes para el monto correspondiente al BID (a diferencia del monto total de los proyectos, que también incluye el aporte del prestatario) son del 53% y el 47%, lo cual indica, dentro del margen de exactitud de los datos, que el Banco, en forma muy loable, presta atención —incluso más que los prestatarios en el marco de dichos

préstamos— a las actividades de inversión centradas en la prevención y la mitigación y, por ende, a la reducción de riesgos.

Cuadro 3.4
Distribución funcional aparente de 49 préstamos relacionados con desastres naturales
1995-2002

Función	Número de préstamos	% de préstamos	% dedicado a desastres naturales dentro del monto del proyecto	% dedicado a desastres naturales dentro del monto correspondiente al BID
Prevención/mitigación	26	53	41	47
FRE/Respuesta frente a emergencias	8	16	6	7
Rehabilitación/Reconstrucción	15	31	53	46
Total	49	100	100	100

Fuente: Anexo II

- 3.31 Por lo tanto, lo que se ve en términos de la cartera operativa es compatible con la política OP-704 en el sentido de que los préstamos del Banco relacionados con desastres naturales responden a necesidades correspondientes a cada uno de los tres periodos que rodean a dichos sucesos (antes, durante y después). Al mismo tiempo, los pagos posteriores a los desastres (por lo menos cuando se los mide en términos de los recursos totales de los proyectos) representan la principal categoría funcional que cabe prever sobre la base del análisis que aparece en el capítulo II.
- 3.32 En lo que respecta a los resultados que se obtienen a través de ese grupo de préstamos, la sección siguiente, sobre evaluabilidad, plantea una preocupación en el sentido de que los marcos de resultados de muchos de dichos préstamos son deficientes y los informes de seguimiento del desempeño de proyectos no indican demasiado en relación con los avances sustanciales que se logran con las operaciones. De hecho, esos informes (según se señala a continuación) no hacen un seguimiento significativo de los avances, por lo cual no responden al interrogante de los resultados y de lo apropiado de la trayectoria supuestamente llamada a producir los resultados que se persiguen.
- 3.33 El instrumento de la Facilidad Sectorial para la Prevención de Desastres, creado específicamente para fortalecer la prevención de desastres y los sistemas de gestión de riesgos, no ha sido objeto de demasiada demanda en los tres años transcurridos desde su creación. En su marco se han concedido dos préstamos (DR-0145 y BO-0206), y ambos atraviesan por problemas. De hecho, el concedido a la República Dominicana se canceló en junio de 2003 porque se volvió imposible de instrumentar frente a ciertos hechos institucionales y legislativos adversos. Por su parte, el préstamo a Bolivia, cuyos desembolsos aún no han comenzado, aparece clasificado como *improbable* en el informe más reciente de seguimiento de su

desempeño, en lo atinente al logro de sus objetivos; aparentemente, las dificultades al respecto se vinculan con temas no resueltos relacionados con la concepción de la política correspondiente y el papel de los militares en la gestión de emergencias.

3. Evaluabilidad

- 3.34 Del grupo de 49 operaciones mencionado *supra* se evaluaron 20 préstamos en función de su evaluabilidad ex ante y ex post, siguiendo la metodología ya bien establecida de OVE. Esos 20 préstamos comprenden 12 no enmarcados en la FRE y cuyos títulos hacen una clara referencia a los desastres naturales, y otros ocho, tampoco enmarcados en dicha facilidad, escogidos al azar entre los que en sus títulos no aluden claramente a esos desastres.
- 3.35 El análisis de esos 20 proyectos muestra que los documentos de préstamo exhiben un bajo nivel de evaluabilidad ex ante, es decir, en la fase de diseño del proyecto (Cuadro 3.5)³⁹. La evaluabilidad se midió tanto en función de los “productos”, es decir, las consecuencias inmediatas de las operaciones, como en función de sus “resultados”, es decir, su aporte al desarrollo, mostrándose sin ninguna ambigüedad

Cuadro 3.5
Índices de evaluabilidad para proyectos
relacionados con desastres naturales
(1995-2002)

Región	Índice de evaluabilidad ex ante ¹	Índice de evaluabilidad ex post ¹
1	0,48	0,21
2	0,42	0,18
3	0,46	0,16
TOTAL	0,45	0,18

¹ El índice tiene una escala del 0 (no evaluable) al 1 (plenamente evaluable).

³⁹ El índice de evaluabilidad ex ante mide el grado de evaluabilidad de un proyecto en el momento de su aprobación sobre la base de la información contenida en el documento de préstamo, que se acepta sin ponerlo en tela de juicio. Para cada proyecto de confecciona una matriz de resultados en la que se correlacionan los objetivos, la escala de medición propuesta, y los correspondientes niveles básicos, hitos y metas. Cada concepto se clasifica como un producto o un resultado. Las hileras se definen como objetivos de los proyectos y las columnas, como escala de medición, niveles básicos, hitos y metas. La matriz es binaria: cuando se proporciona información verificable se asigna una puntuación de uno (“1”) a las células; en cambio, cuando la información es inexistente o inadecuada, se asigna un cero (“0”). El índice es la relación entre la suma de todas las células con puntuación de 1 y la suma del número total de células de la matriz.

(hecho no sorprendente) que estos últimos son mucho menos evaluables que los primeros en la muestra de préstamos en cuestión⁴⁰.

- 3.36 La evaluabilidad también resulta baja en la etapa ex post, y de hecho, como se muestra en el Cuadro 3.5, es considerablemente más baja en dicha etapa que en la ex ante. Eso significa que es difícil (cuando no casi imposible, vistas las bajas cifras ex post del Cuadro 3.5) saber, sobre la base del sistema de seguimiento de proyectos del Banco, si un proyecto está bien encaminado hacia el logro de sus metas⁴¹. Los informes de seguimiento del desempeño de proyectos llaman particularmente la atención por no suministrar información sobre los componentes de proyecto relacionados con desastres naturales en el caso de operaciones multipropósito en los que a los objetivos vinculados con dichos desastres se suman otras finalidades. El Banco carece casi totalmente de datos para poder medir los avances logrados en la instrumentación de los préstamos relacionados con desastres naturales.

4. Eficiencia de entrega

- 3.37 Para el presente informe se analizaron distintas escalas de medición para calcular la eficiencia de entrega de la cartera de proyectos relacionados con desastres naturales. Así, por ejemplo, para nuestra cartera de ese tipo de proyectos el plazo transcurrido desde la etapa del perfil I hasta la aprobación por el Directorio (14,6 meses) es considerablemente menor que el correspondiente a todos los préstamos de inversión del BID del período 1991-2002 (20,2 meses). También es más breve el tiempo que transcurre entre la aprobación por el Directorio y la firma del contrato correspondiente, y el que va desde dicha firma hasta la elegibilidad para el primer desembolso⁴². Por lo tanto, si bien la evaluabilidad de la cartera de préstamos del Banco relacionados con desastres naturales es baja, la eficiencia de entrega de este tipo de operaciones es elevada, es decir, superior al promedio para todos los préstamos del BID. Ello posiblemente denote el objetivo de respuesta a emergencias y de rehabilitación perseguido con este tipo de proyectos, que es de prever conduzca a una aceleración de los desembolsos.

⁴⁰ Ello se demuestra en el informe integral sobre evaluabilidad realizado para el presente estudio (Jales, 2003), informe que, entre otros aspectos, ilustra acerca de las diferencias de evaluabilidad para distintos subgrupos de préstamos, y que OVE facilita a quien lo solicite.

⁴¹ El índice de evaluabilidad ex post describe el grado de evaluabilidad de un proyecto durante su ejecución, está basado en información suministrada por el informe más reciente de seguimiento del desempeño de proyectos y se estructura en forma similar al índice de evaluabilidad ex ante.

⁴² A solicitud, OVE facilita un análisis tabular y gráfico detallado sobre los ciclos de los proyectos y la eficiencia de los desembolsos.

5. Reformulación de préstamos y riesgo para el cometido correspondiente

- 3.38 El BID (al igual que el Banco Mundial) puede reasignar recursos, pasándolos de préstamos existentes a otros proyectos o necesidades de gasto bajo ciertas circunstancias, particularmente en situaciones de emergencia provocadas por desastres naturales. Para esos casos, la política OP-704 contempla la posibilidad de una reformulación si nuevas prioridades en materia de gastos parecen justificarlo.
- 3.39 Sin embargo, la política no presenta reglas para orientar el enfoque y el proceso de reformulación. Ello, sumado a la información obtenida en entrevistas a personal del Banco acerca de la reformulación, indica que los departamentos de operaciones manejan ese tema con cierta discrecionalidad⁴³. Las entrevistas también indican que cuando surge la aparente necesidad de proceder a una reformulación no se da demasiada consideración al tema del riesgo para el cometido correspondiente ni del costo de oportunidad implícito en el abandono de los objetivos iniciales del proyecto reformulado⁴⁴. En una situación ideal, la reformulación se vería orientada por un análisis de costo-beneficio en el que se compararía el riesgo para el cometido con los beneficios de dicha reformulación al avecinarse una emergencia. Pero eso no se hace, lo que indica que el Banco y el prestatario obran sin conocer los beneficios generales en que redundaría la reformulación. Como se señala más adelante, un criterio usado para escoger candidatos para una reformulación es el de buscar proyectos en los que no se están haciendo desembolsos. Por lo que pudo determinar OVE, la pregunta de qué es lo que los proyectos no logran en términos de los objetivos de desarrollo, pregunta por lo menos igual de atinada pero más complicada, no se formula.
- 3.40 El Banco tiene en cuenta varios elementos (o pasa por distintos pasos) al decidir cómo y cuándo reformular o reasignar préstamos en respuesta a un desastre natural: i) análisis de la cartera para determinar si hay proyectos problemáticos cuya reformulación no incidiría negativamente en los resultados previstos en ese momento (que, por lo general, ya se habrían reducido)⁴⁵; ii) lista de los saldos sin desembolsar de las operaciones candidatas a reformulación (por lo general se suele llegar a un monto sumando cantidades provenientes de distintas fuentes); y

⁴³ Para analizar la medida en la que el mecanismo de reformulación se usa en situaciones de emergencia debidas a desastres naturales y para entender el *proceso* de reformulación se solicitó información a Representaciones y a personal en la Sede. Los datos proporcionados por las primeras variaban mucho en cuanto a su nivel de detalle. Sin embargo, OVE piensa que se obtuvo suficiente información para sacar conclusiones capaces de servir al mismo tiempo de base en el futuro para un examen más amplio y un análisis más minucioso.

⁴⁴ Para la noción de riesgo para el cometido, véase la obra de Clarke y Doherty (2001), que fueron quienes utilizaron el término por primera vez en el marco de programas respaldados por instituciones financieras internacionales.

⁴⁵ En esta categoría pueden haber casos en los que el costo de oportunidad de los recursos reformulados sea bajo.

- iii) análisis de la lista con el gobierno prestatario y los organismos ejecutores (proyectos, montos que habrán de considerarse y condiciones en las que se harían las transferencias). En ese proceso es probable que también se contemple la posibilidad de nuevos préstamos y el empleo de la FRE, lo cual, sumado a las reformulaciones, determinará la naturaleza y magnitud del apoyo agilizado puesto a disposición del país azotado por un desastre. Así como no se hace una evaluación explícita del riesgo para el cometido correspondiente, tampoco se realiza un análisis explícito de las implicaciones que los desembolsos acelerados y los posibles nuevos préstamos podrían tener en materia de riesgo crediticio.
- 3.41 En materia de procedimientos, la compatibilidad entre los objetivos y circunstancias del préstamo original y los correspondientes a la operación reformulada determina el nivel de autoridad que aprobará la modificación. Se requiere la aprobación del Directorio si el cambio propuesto i) modifica sustancialmente el objeto, el prestatario o el garante de la operación; ii) aumenta el monto del financiamiento proporcionado por el Banco; iii) cambia la fuente de los fondos; o iv) constituye una excepción importante a las políticas del BID⁴⁶. En todos los demás casos, las modificaciones de los préstamos las aprueba la Administración, en el nivel que corresponda (Gerente, Representante, Jefes de División) según el monto por reformular y las características de los nuevos usos dados a los fondos.
- 3.42 Un análisis de los préstamos reformulados entre 1995 y 2002 (véase una lista parcial en el Cuadro 3.6) revela una tendencia a seleccionar operaciones que manifiestamente seguirán haciendo desembolsos en el mismo sector, para evitar el trámite de aprobación, que podría demorar la reorientación de los fondos. Asimismo, a veces la selección de proyectos para su reformulación puede verse influenciada por consideraciones relacionadas con los procesos de licitación y compra: en algunos de los casos analizados, la reasignación de fondos aparentemente ofrecía la oportunidad para acelerar la operación aprovechando las reglas simplificadas del Banco en materia de adquisiciones en casos de emergencia.

⁴⁶ Véase el documento OA-420, “Cuadro de autoridad para préstamos de inversión” (julio de 2002), página 5.

Cuadro 3.6
Reformulación de préstamos en relación con desastres naturales, 1995-2002 (preliminar)

País	Préstamos	Monto (en millones de dólares)	Comentarios
AR	795/OC-AR	35,0	Aprobado por el Directorio Ejecutivo - Problemas con la ejecución del programa de emergencia
BL	1189/OC; 1211/OC-BL.	2,0	Aprobados por el Directorio Ejecutivo - Buena ejecución
CO	774/OC; 863/OC; 1075/OC.	133,7	Todas las transferencias fueron aprobadas por el Directorio Ejecutivo
EC	596/OC-EC; 874/OC-EC; 892/OC-EC; 978/OC-EC; 834/SF-EC; 900/SF-EC; 913/SF-EC; 919/SF-EC	34,2	Las aprobaciones fueron hechas por el Directorio Ejecutivo - La ejecución de los proyectos se podría calificar de normal
ES	731/OC-ES; 838/OC-ES; 839/OC-ES; 840/OC-ES; 886/OC-ES; 919/OC-ES; 920/OC-ES; 1041/OC-ES; 1067/OC-ES; 1092/OC-ES; 1004/SF-ES; 1100/OC-ES.	169,2	Aprobaciones por el Directorio Ejecutivo - La ejecución de los proyectos de emergencia se podría calificar de normal - Los préstamos incluidos por la Representación en este cuadro son solamente aquellos cuyas transferencias se aprobaron durante el primer semestre de 2001
HO	906/SF-HO; 981/SF-HO; 1024/SF-HO; 1029/SF-HO; 1037/SF-HO;	59,2	Dos de estas tres reformulaciones (US\$7 millones) se aprobaron a nivel de Gerente Regional, mientras que las otras tres reasignaciones de préstamos fueron aprobadas por el Directorio Ejecutivo
PE	1150/OC-PE	2,5	Aprobado por la Administración - La ejecución del programa tiene retrasos en comparación con el calendario original
VE	696/OC-VE; 732/OC-VE; 779/OC-VE; 818/OC-VE; 928/OC-VE	154,4	Del monto total reasignado se desembolsaron solamente US\$13,7 millones - El prestatario no firmó las enmiendas de dos de los cinco contratos por un monto de US\$100 millones - Las reasignaciones incidieron negativamente en los préstamos que terminaron por mantener los montos originales - Las reasignaciones se aprobaron a nivel de Gerente Regional.

Fuente: BID. Los países no incluidos en este cuadro presumiblemente no tienen identificados programas de emergencia con una reasignación de recursos de préstamos existentes.

- 3.43 El destino exacto de los recursos reformulados no se indica en la documentación que acompaña la solicitud de aprobación de la reformulación. Lo que se suele decir es que los recursos se dedican a las tareas de rehabilitación/reconstrucción en curso, lo cual tiene por resultado incrementar las sumas proporcionadas a través de la FRI

y posiblemente de otros préstamos. Pero, según lo que pudo determinar OVE, no se elaboran presupuestos funcionales detallados para la colocación de los fondos reformulados. A su vez, los informes de seguimiento del desempeño de proyectos no arrojan luz sobre el empleo de los fondos reformulados ni de los resultados consiguientes.⁴⁷

- 3.44 Vistas las condiciones rápidamente cambiantes que imperan tras un desastre, es comprensible que el Banco no utilice para la tramitación de préstamos de emergencia y las reformulaciones de préstamos los mismos métodos empleados para las operaciones corrientes. Sin embargo, el análisis que antecede lleva a pensar que en aras de la congruencia, la transparencia y el aprovechamiento de las lecciones del caso procede analizar los procesos que rigen la reformulación y establecer sistemas que permitan hacer un seguimiento de los resultados. Además, no es desatinado sugerir que los ejercicios de reformulación hagan referencia al riesgo para el cometido correspondiente y traten de evaluarlo, creando así condiciones para que las autoridades encargadas de decidir las aprobaciones del caso y, en general, las partes interesadas, puedan tomar decisiones fundamentadas.

6. Cooperación técnica y productos no financieros

- 3.45 Entre 1995 y 2002 el Banco brindó respaldo a 47 proyectos de cooperación técnica relacionados con desastres naturales, con un aporte mínimo de US\$150.000 para cada uno (Anexo III)⁴⁸. Del Cuadro 3.7 se desprende que ese grupo de operaciones de cooperación técnica de mayor volumen está claramente (y en mayor grado que la cartera de préstamos analizada antes) inclinado en favor de la prevención y la mitigación de desastres. Tras ciertos desastres acontecidos en 1998 y 1999, el grueso de las aprobaciones de operaciones de cooperación técnica volcadas hacia la prevención se produjo entre 1999 y 2001 (de 33 proyectos, 23; Anexo III). Esos datos nos llevan a la conclusión de que el Banco recurre a las operaciones de cooperación técnica para facilitar los trabajos destinados a brindar apoyo a la prevención, aprovechando el carácter no reembolsable de dicho instrumento, que ofrece incentivos a los países prestatarios. Sin embargo, gran parte de ese trabajo es de naturaleza más bien circunstancial. Con la posible excepción de Belice, OVE no encontró en ninguna parte pruebas de que el Banco hubiera impulsado un planteamiento de enfoque sistemático e integral para la reducción de riesgos, cuyo marco permitiera pronunciarse acerca de la función y el aporte previstos para las operaciones de cooperación técnica emprendidas.

⁴⁷ Entre 1998 y 2002 se llevaron a cabo auditorías financieras externas para los proyectos enumerados en el Cuadro 3.6, si bien ello se hizo en forma incompleta, ya que dichas auditorías se realizaron en forma anual solamente para el 59% de las operaciones, mientras que para el 9% no se llevaron a cabo.

⁴⁸ La lista no incluye las operaciones de cooperación técnica de menor volumen, de las que las de un monto máximo de US\$50.000, que el Banco suele ofrecer como gesto de solidaridad frente a un desastre, representan la clase más importante.

Cuadro 3.7
Distribución funcional aparente de 47 proyectos de cooperación técnica
relacionados con desastres naturales, 1995-2002

Función	Número de proyectos	% de proyectos	% del monto del proyecto	% del monto del BID
Prevención/mitigación	33	70	78	73
Asistencia frente a emergencias	4	8	5	6
Rehabilitación/reconstrucción	10	22	17	20
Total	47	100	100	100

* Cooperaciones técnicas por un monto equivalente o superior a US\$150,000

Fuente:- Anexo III

- 3.46 En cuanto a los productos no financieros, se observa que el tema de los desastres naturales ha dado lugar a un considerable programa de estudios y actividades de extensión con el patrocinio del Banco y a la participación de éste en una serie de iniciativas regionales, según se sintetiza en el Anexo IV. La labor analítica promovida por el BID abarca aspectos de la gestión del riesgo de desastres junto con prácticas financieras (incluidos los trabajos en torno a los mercados de seguros y la transferencia de riesgos), el programa para la elaboración de información e indicadores sobre desastres mencionado en el capítulo II y una iniciativa dirigida a confeccionar listas de control sobre gestión del riesgo de desastres para su análisis por especialistas dentro de la institución, todo ello sumado a líneas continuas para cooperar y compartir conocimientos con otros organismos.
- 3.47 En opinión de esta evaluación, ese conjunto de actividades ha sido determinante para que el Banco llegue a entender en forma más cabal la gestión del riesgo de desastres y para la creación de algunas de las capacidades que se necesitan en la institución para poder asesorar a los prestatarios. Los puntos focales ya mencionados facilitan un cierto caudal de comunicación entre los especialistas del Departamento de Desarrollo Sostenible y los departamentos de operaciones. Sin embargo, es dudoso que ello baste para la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la programación de país y las operaciones del Banco: las pruebas presentadas antes indican que a pesar de los servicios no financieros coordinados por el Departamento de Desarrollo Sostenible, la gestión del riesgo de desastres rara vez llega a incluirse en la programación de país, mientras que por su parte la prevención, la mitigación y la preparación (si bien son importantes en la cartera de préstamos vinculada con desastres naturales) le van en zaga a las tareas dedicadas a la respuesta frente a emergencias y a la rehabilitación y reconstrucción. Las entrevistas realizadas a personal del Banco parecen indicar la existencia de un desnivel entre las operaciones de la institución centradas en forma desproporcionada en este último tipo de intervenciones y un enfoque más integrado en materia de reducción del riesgo de desastres, capaz de ayudar a ofrecer

soluciones a largo plazo más eficaces para los países prestatarios de gran vulnerabilidad.

- 3.48 Otra manifestación de discontinuidad surge al considerarse las actividades antedichas realizadas en la Sede y el nivel de conciencia y capacidad de absorción de los prestatarios. Los Diálogos Regionales de Política (programa para altos responsables de la formulación de políticas en la región, dedicado a siete temas estratégicos, incluida la gestión del riesgo de desastres) están concebidos como plataforma para deliberar sobre las experiencias y las prácticas óptimas en dicha esfera⁴⁹. Si bien OVE considera a esos diálogos como un ámbito potencialmente importante, las sesiones dedicadas a los desastres naturales también ponen de relieve lo difícil que es establecer una comunidad de destacados profesionales para abordar los temas en cuestión: a las tres sesiones realizadas hasta ahora concurren entre quince y dieciocho participantes de la región, de los que siete asistieron por lo menos a dos reuniones y tres a las tres. Como se ve, la concurrencia es algo errática, aduciéndose para ello razones como un cambio de gobierno o la falta de dinero para viajes⁵⁰.
- 3.49 Sin embargo, cabe señalar que en una evaluación realizada recientemente por encargo del Departamento de Integración, ente patrocinador, se señala que los participantes tuvieron comentarios positivos en cuanto a la utilidad de las sesiones dedicadas a la gestión del riesgo de desastres. Por ejemplo, éstos indicaron que las sesiones les habían ayudado a reconocer oportunidades y sugerencias susceptibles de aplicarse en sus países; se llega así a la conclusión de que los resultados justifican seguir adelante con el proceso, aun cuando no todos los estudios realizados y presentados hayan sido considerados pertinentes por los participantes en forma unánime⁵¹. La evaluación no ofrece indicio alguno de que las prácticas óptimas tratadas en el marco de los diálogos se hayan incorporado en la formulación de políticas a nivel nacional.

D. Síntesis

- 3.50 El presente capítulo tenía por objeto responder a las preguntas formuladas en los párrafos 3.2, 3.3 y 3.4 *supra*. Para recapitular, y siguiendo un orden ligeramente distinto, nuestro análisis de la política OP-704 llegó a la conclusión de que la misma no expresa adecuadamente el enfoque integrado que se necesita en materia de gestión del riesgo de desastres para brindar asistencia a los países prestatarios a

⁴⁹ Varios de los estudios enumerados en el Anexo IV se realizaron como material para sesiones sucesivas en el marco de los Diálogos Regionales de Política.

⁵⁰ Según datos proporcionados a OVE por el Departamento de Desarrollo Sostenible, dieciséis eventos sobre desastres naturales, patrocinados o copatrocinados por el BID entre los años 2000 y 2003 fuera del marco de los Diálogos Regionales de Política, contaron con la asistencia de un total de por lo menos 1.800 participantes.

⁵¹ IMCI 2003.

la hora de afrontar las dificultades planteadas por los desastres naturales. El análisis comprobó asimismo que hay confusión en torno al alcance de la política (es decir, los tipos de desastres naturales e inesperados que la misma y la FRI deberían cubrir). En la sección B *supra* se presentó un marco para examinar los temas. Con respecto al Plan de Acción, el análisis comprobó que el mismo proyecta un marco adecuado tanto en lo conceptual como en lo atinente a la gestión del riesgo, pero que no es un plan en el sentido estricto de la palabra, que implica comprometer a la institución a seguir la vía trazada en función de metas específicas, convenidas y verificables.

- 3.51 Nuestro análisis de la acción operacional y los servicios no financieros del Banco nos permitió comprobar que la institución opera activamente en el ámbito de los desastres naturales e inesperados, abarcando aspectos de la prevención y dedicando recursos a las tareas de respuesta frente a emergencias y de rehabilitación y reconstrucción. La cartera de operaciones es compatible con la política OP-704 en el sentido de que, según lo estipulado en esta última, responde a necesidades en cada uno de los tres períodos que enmarcan a los desastres (antes, durante y después). Pero al hacer el seguimiento de los países prestatarios y dar respuesta a sus necesidades en la forma en que debe hacerlo, el Banco sigue lo que algunos han denominado estrategia de pagos posteriores al desastre, a expensas de la mayor atención que se debería prestar a la reducción del riesgo. La vulnerabilidad no sólo se aborda en forma inadecuada, sino que además se ve agravada frente al riesgo para la misión, pues el desvío de recursos con posterioridad a un desastre, canalizándolos hacia la respuesta a emergencias y a la reconstrucción, tiene costos de oportunidad ya que otros proyectos, incluidos los de inversión para la reducción de riesgos y el fomento de condiciones propicias para la transferencia de riesgos, se ven desplazados.
- 3.52 En general, el aporte del Banco para “ayudar a fortalecer los incentivos y las capacidades para la gestión del riesgo en el marco del ciclo de gestión ilustrado en la Figura 2.3 y ayudar a sentar las bases que permitan transferir riesgos y ofrecer financiamiento” (párrafo 3.2) es exiguo. La institución no logra incorporar la gestión del riesgo en la programación de país. Dedicó operaciones de cooperación técnica a la prevención y la preparación y aporta conocimientos a escala regional, fomentando el diálogo entre los responsables de la formulación de políticas. Las operaciones de esta categoría pueden ser importantes toda vez que su carácter no reembolsable representa un aliciente para los prestatarios, si bien tienden a presentarse de manera circunstancial, por lo general en respuesta a emergencias. Por otra parte, los Diálogos Regionales y los aportes de conocimientos del Banco están desvinculados de la programación y las operaciones. El prometedor mecanismo institucional de los puntos focales para la gestión de desastres no funciona como elemento transmisor entre las regiones, el centro (es decir, el Departamento de Desarrollo Sostenible) y los países prestatarios; tampoco actuó en forma palmaria como factor inductor del necesario cambio de un enfoque reactivo a uno proactivo.

E. La teoría de los juegos y el paso a la gestión del riesgo de desastres

- 3.53 La gestión del riesgo de desastres supone un cambio de comportamiento hacia un mayor equilibrio entre las inversiones en la prevención y la preparación, por una parte, y los pagos posteriores a los desastres, por la otra. Los marcos de la teoría de los juegos concebidos para trazar una estrategia competitiva en el sector privado pueden ayudar al Banco a estructurar procesos de cambio de comportamiento hacia una gestión proactiva del riesgo, empezando por la propia institución y haciendo extensivo luego el ejercicio a los países prestatarios. Uno de esos marcos, analizado en la bibliografía pertinente, es el denominado PARTS, sigla inglesa formada con la primera letra de las palabras *players* (protagonistas), *added value* (valor agregado), *rules* (reglas), *tactics* (tácticas) y *scope* (alcance)⁵². En este contexto, la palabra *players* (protagonistas) puede estar referida a la participación de todos los interesados; el valor agregado estaría referido a lo que debe aportar el Banco (conocimientos, programación, instrumentos y servicios que respondan a necesidades y ofrezcan los incentivos adecuados); las reglas pueden relacionarse con un acuerdo para limitar fondos, tras una moratoria, para los prestatarios que no deseen emprender tareas de prevención y preparación; las tácticas pueden estar referidas a la distribución de beneficios entre partes interesadas; y el alcance se relacionaría con todos los nexos necesarios para la gestión del riesgo (sector de los servicios financieros, códigos de edificación, etc.). Cabe señalar que la mejor manera de pasar a la gestión del riesgo de desastres sería la de comenzar evaluando y luego adaptando cada uno de esos elementos a fin de mejorar paulatinamente la posición correspondiente. Por lo tanto, el marco PARTS ofrece las herramientas pertinentes y una forma de pensar sobre la modificación del comportamiento, que aparentemente valdría la pena poner en práctica, vista la importancia de los desastres naturales intermitentes a que el Banco se enfrenta en forma periódica.

⁵² Brandenburger y Nalebuff 1995.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

- 4.1 Los desastres naturales son un problema importante y creciente para el desarrollo en América Latina y el Caribe y presentan un reto al cual el BID todavía no ha dado una respuesta adecuada. La declaración de orientación del Banco en materia de desastres naturales e inesperados, es decir, la política OP-704, no refleja adecuadamente el enfoque integrado de gestión del riesgo de desastres que se necesita para ayudar a los países prestatarios a afrontar las dificultades planteadas por los desastres naturales, si bien representa una mejora con respecto a versiones anteriores. Como se señala en este informe, a ello se suma cierta confusión con respecto al alcance de dicha política y de la Facilidad de Respuesta Inmediata a Emergencias Causadas por Desastres Naturales e Inesperados (FRI), mecanismo del Banco enmarcado dentro de la esfera de la OP-704. Por otra parte, el Plan de Acción sobre desastres naturales está basado en un marco conceptual integral de gestión del riesgo, pero no compromete a la institución a emprender un programa de trabajo verificable y dotado de recursos para el logro de metas especificadas y acordadas. Por lo tanto, esta evaluación llega a la conclusión de que la política OP-704 y el Plan de Acción deberían revisarse, para lo cual a continuación formula recomendaciones.
- 4.2 Al Banco se le pide con frecuencia que dé respuesta a desastres naturales, respuesta que tiende a ser más reactiva que proactiva. La institución tiene un papel importante como fuente de fondos para las tareas de respuesta frente a emergencias y de rehabilitación/reconstrucción. Algunos de esos fondos provienen de la reformulación de préstamos ya aprobados. El BID fomenta asimismo la prevención y la preparación por medio de préstamos y operaciones de cooperación técnica. Hace tres años creó la Facilidad Sectorial para la Prevención de Desastres para apoyar el cambio institucional relacionado con la prevención —para la cual hay poca demanda. Sin embargo, rara vez ha emprendido una gestión del riesgo de desastres, en el sentido amplio del término. Con una o dos excepciones, la gestión del riesgo no figuró como tema en la programación de país entre 1995 y 2002, incluso en el caso de prestatarios sumamente vulnerables. Tampoco lo hace a nivel de proyecto, en el que la evaluabilidad de la cartera de préstamos relacionados con desastres es tan baja que resulta casi imposible hacer un seguimiento de los resultados. Por lo tanto, esta evaluación llega a la conclusión de que el Banco debería rever su enfoque en materia de desastres naturales. A continuación se formulan recomendaciones al respecto.
- 4.3 El BID mantiene un activo programa de estudios y de actividades de extensión con respecto a desastres naturales e inesperados. Sin embargo, sus aportes de conocimientos y los Diálogos Regionales de Política en materia de desastres naturales y gestión del riesgo de desastres están desvinculados de las operaciones. El prometedor mecanismo institucional de los puntos focales para la gestión de

desastres no funciona como elemento transmisor entre las regiones, el centro (es decir, el Departamento de Desarrollo Sostenible) y los países prestatarios; tampoco actuó en forma palmaria como factor inductor del necesario cambio de un enfoque reactivo a uno proactivo. Por lo tanto, esta evaluación llega a la conclusión de que el Banco tiene que replantear la forma en que está organizado para prestar servicios con respecto a los desastres naturales e inesperados. En este sentido, un proceso que parta de la teoría de los juegos podría ayudar. En relación con el tema del enfoque del BID también se presentan recomendaciones a continuación.

- 4.4 La pregunta de qué incentivos financieros podría ofrecer el Banco para fomentar las inversiones en los ámbitos de prevención, mitigación y preparación no es sencilla de responder si se parte de la hipótesis de que el establecimiento de algún tipo de diferenciación en los cargos aplicados (reduciéndolos en el marco de préstamos de fondos para la reducción de riesgos) no es una vía políticamente viable en la “cooperativa” que es el BID. Actualmente, la asistencia técnica no reembolsable es el instrumento predilecto para trabajar en torno a dicha reducción, lo cual demuestra que la demanda de una mayor seguridad es sensible a los precios. Pero esta evaluación identificó asimismo un obstáculo no financiero para la acción en materia de reducción del riesgo, es decir, la incertidumbre acerca de la situación individual con respecto a lo que el informe define como nivel óptimo de seguridad, con la consiguiente incertidumbre acerca de qué hacer. Es esta una esfera en la que el Banco podría hacer mucho, y en opinión de esta evaluación, mucho más de lo que ha venido haciendo, para establecer una comunidad de aprendizaje que comprenda a los prestatarios, invierta en conocimientos como los correspondientes a las evaluaciones de la vulnerabilidad y vincule dichas funciones con la programación a nivel de país, las decisiones sobre asignaciones presupuestarias, las estrategias de préstamo y la asistencia en forma de cooperación técnica que brindaría respaldo a esas estrategias. En ese contexto cabe tener en cuenta la necesidad de preparar el terreno para la participación privada en distintas formas de transferencia del riesgo en los países prestatarios, siendo que la transferencia de riesgos a través del mercado de seguros y otros mecanismos resultan fundamentales para reducir la carga financiera relacionada con desastres naturales que han solido sobrellevar los gobiernos.
- 4.5 Las siguientes recomendaciones tienen por finalidad facilitar el cambio según lo expuesto en las correspondientes conclusiones:
 1. **Política OP-704:** Revisar y actualizar esta política. En este sentido, hacer de la gestión del riesgo de desastres un elemento medular de la OP-704 revisada; limitar el alcance de la misma a los desastres naturales y los accidentes tecnológicos; hacer lugar a la acción del Banco con vistas a fortalecer los incentivos y las capacidades para la gestión de riesgos en países muy vulnerables y preparar el terreno para la implantación de formas eficientes de financiamiento y de transferencia de riesgos; hacer de la política OP-704 revisada o de un instrumento derivado de la misma, como por ejemplo, una

versión revisada del Plan de Acción, un elemento orientado al logro de metas y resultados (incluir niveles de referencia y metas); facilitar las vinculaciones entre la política revisada, de aplicación en todo el Banco, y las estrategias para los países individuales.

2. **FRI:** Establecer un documento de orientación independiente sobre la FRI. Limitar dicha facilidad a las emergencias de inicio repentino no cubiertas por otros instrumentos del Banco. Establecer un proceso tal como un grupo de trabajo para precisar la gama de emergencias de inicio repentino para las que se debería poder recurrir a la FRI.
3. **Enfoque:** Modificar la corriente operativa del Banco en materia de gestión del riesgo de desastres, pasando de una de carácter eminentemente reactivo a una que incorpore el nivel apropiado de reducción del riesgo. Donde corresponda, establecer incentivos financieros, por ejemplo, por medio de combinaciones novedosas de concesión de préstamos y financiamiento no reembolsable. Consolidar las actividades relacionadas con los desastres naturales, en una escala acorde con la amenaza al desarrollo planteada por el riesgo de desastre.
4. **Organización:** Definir una alternativa orgánica capaz de asegurar la integración, sinergia y funcionamiento de una comunidad de aprendizaje transsectorial que comprenda a todas las partes interesadas. Fortalecer los puntos focales de gestión de desastres como comunidad de vanguardia para el cambio institucional hacia un planteamiento más proactivo, centrado en la programación de país y en las estrategias pertinentes.
5. **Operaciones:** Introducir la gestión del riesgo de desastres en la programación de país para países muy vulnerables. Definir planes de capacitación y directrices para los equipos de proyecto a fin de incorporar el concepto de la gestión integrada de riesgos en las tareas de preparación y otorgamiento de préstamos. Elaborar directrices para un proceso transparente de reformulación de préstamos, incluidos métodos para explicitar el riesgo para el cometido correspondiente o los costos de oportunidad relacionados con la reformulación. Diseñar intervenciones para la evaluabilidad.
6. **Presentación de informes:** Informar al Directorio Ejecutivo del Banco acerca de los avances que se registren en la institucionalización y la integración de la gestión de riesgos relacionada con los desastres naturales e inesperados.

BIBLIOGRAFÍA

Ammann, W.J., 2003. Integral Risk Management of Natural Hazard, in Proceedings Deutscher Geografentag 2003, Universidad de Berna.

Andersen, T.J., 2002. Innovative financial instruments for natural disaster risk management, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Banco Mundial, 2003. Taller sobre “Financiamiento frente al riesgo de desastres naturales – Una nueva perspectiva para la gestión del riesgo país”, Banco Mundial, Washington, D.C.

BID, 2000a. El desafío de los desastres naturales en América Latina y el Caribe: Plan de Acción del BID, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

BID, 2002a. Toolkit del BID: Hacia un “Took Kit” para la Gestión del Riesgo en programas financieros por el Banco, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

BID, 2002b. RE2’s Disaster Management Focal Point (DMFP): Highlights for 2002, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

BID, 2002c. Mainstreaming disaster reduction in development policies and actions, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C.

BID, 2002d. Seminario sobre evaluación de las pérdidas provocadas por los desastres. Mayo de 2002, Washington D.C.

BID, 2002e. Seminario sobre ciudades resistentes a los desastres y sostenibles. Diciembre de 2002, Washington D.C.

BID, 2003. Proposed amendment to the Emergency Reconstruction Facility for natural and unexpected disaster support. Versión aprobada revisada, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

BID-OVE, 2002. Evaluation of MIF Projects: Financial Reform and Capital Markets, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Blaikie, P., et al., 1996. Vulnerabilidad: El Entorno social, político y económico de los desastres. La Red, Ciudad de Panamá.

Brandenburger, A. M. y B. J. Nalebuff, 1995. The right game: use game theory to shape strategy, Harvard Business Review, Julio-agosto.

Clarke, C. y N. A. Doherty, 2001. The role of development banks, capital markets, and insurers in managing catastrophic risk. Documento presentado en el seminario del Banco Mundial “Innovations in Managing Catastrophic Risks: How Can They Help the Poor?”

CEPAL, 1999. Centroamérica: Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, CEPAL, Ciudad de México.

CEPAL, 2002. Un tema del desarrollo: la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres.

CEPREDENAC, 2001. Inventario de Desastres en Centroamérica. Período 1960-1999, <http://www.cepredenac.org>.

Cardona, et al., 2003

Charvériat, C., 2000. Natural disasters in Latin America and the Caribbean: An overview of risk, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Deutsche Bank Securities, 2003. Catastrophe Bonds: Opportunities for Issuers and Investors, Global Markets Research Department.

EM-DAT, 2003. EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Universidad Católica de Lovaina, www.cred.be/emdat.

Freeman, P., et al., 2001. Catastrophes and Development: Integrating Natural Catastrophes into Development Planning, Banco Mundial, Washington, D.C.

Freeman, P.K., et al., 2003. National systems for the comprehensive management of disaster risk: Financial strategies for natural disaster reconstruction, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Froot, K.A., 1999. The limited financing of catastrophe risk: An overview, Harvard Business School and National Bureau of Economic Research, Boston.

Gilbert, R. y Kreimer, A., 1999. Learning from the World Bank Experience of Natural Disaster Related Assistance, Banco Mundial, Washington, D.C.

Guha-Sapir, D. y Below, R., 2002. The quality and accuracy of disaster data: A comparative analysis of three global data sets, Banco Mundial, ProVention Consortium, Washington, D.C.

Herzer, H.M. y Clichevsky, N., 1999. Floods in Buenos Aires: Learning from the past, in Managing Disaster Risk in Emerging Economies, M. Arnold, Editor. Banco Mundial, Washington, D.C.

IMCI, 2003. ...

ISDR/IATF WG3, 2002. Improving the Quality, Coverage and Accuracy of Disaster Data: A Comparative Analysis of Global and National Datasets, Report to the Sixth Meeting of the IATF, Ginebra.

Izquierdo, B.G., 1999. Las perspectivas del desarrollo económico en Centroamérica después del Mitch. Estudios centroamericanos, 54 (606).

Keipi, K. y Tyson, J., 2002. Planning and financial protection to survive disasters, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Kreimer, et al., 1999.

Kusakabe, Y., 2003. Analysis of IDB participation in CAT Bond transaction., BID, Departamento del Sector Privado, Unidad de Mercados de Capitales, Washington, D.C.

LaRed, 2003. Base de datos DesInventar, <http://www.desinventar.org/desinventar.html>.

Mechler, R., 2003. Natural disaster risk management and financing disaster losses in developing countries, Universidad de Karlsruhe, Karlsruhe.

Sigma, 2002a. Natural catastrophes and man-made disasters in 2001: man-made losses take on a new dimension, Swiss Re, Zürich.

Sigma, 2002b.

Sigma, 2003. Natural catastrophes and man-made disasters in 2002: high flood loss burden, SwissRe, Zürich.

SwissRe, 2003. CatNet Natural Hazards Atlas, <http://www.swissre.com>.

Varangis, P., et al., 2003. Alternatives for Financing Catastrophic Yield Risks in Romanian Agriculture, Banco Mundial, Unidad de Países de Europa y Asia Central, Washington, D.C.

Wagner, J.-J., et al, 2001. Benchmarking of Countries with the Natural Hazard Apparent Vulnerability Indicator (NHAVI), Banco Mundial, Washington D.C.

LOS 10 PEORES DESASTRES NATURALES OCURRIDOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1900-2002)*

País	Tipo	Año	Número de casos fatales	Nota
Perú	Terremoto	1970	66.794	Nevado Huascarán (7,8 Richter)
Guatemala	Inundación	1949	40.000	Zona este de Guatemala
Martinica	Erupción volcánica	1902	30.000	Monte Pelée
Chile	Terremoto	1939	30.000	Zona Centro Sur de Chile (8,3 Richter)
Venezuela	Inundación	1999	30.000	Estado Vargas (350 km2)
Guatemala	Terremoto	1976	23.000	Ciudad Guatemala (7,5 Richter)
Colombia	Erupción volcánica	1985	22.800	Nevado del Ruiz
Honduras	Tormenta viento	1998	14.600	Huracán Mitch
Nicaragua	Terremoto	1972	10.000	Managua (destrucción del 80% de los edificios de la capital; 6,2 Richter)
Argentina	Terremoto	1944	10.000	San Juan (7,8 Richter)

País	Tipo	Año	Daños en millones de US\$	Nota
Chile	Terremoto	1939	11.881	Zona Centro Sur de Chile (8,3 Richter)
México	Terremoto	1985	6.673	Ciudad de México (8,1 Richter)
Brasil	Sequía	1978	6.332	Zona Central y Sur
Caribe	Tormenta viento	1989	5.181	Huracán Flora
Nicaragua	Terremoto	1972	3.629	Managua (destrucción del 80% de los edificios de la capital; 6,2 Richter)
Chile	Terremoto	1953	3.361	Zona central (7,6 Richter)
Chile	Terremoto	1960	3.335	El terremoto más grande registrado en el mundo (9,5 Richter); ola gigante de 10 mts.
Guatemala	Terremoto	1976	3.155	Ciudad Guatemala (7,5 Richter)
Colombia	Terremoto	1999	3.125	El Quindío (6 Richter)

Fuente: Charvériat, 2000; EM-DAT, 2003; UNEP/APELL, 2003

* Ordenados en función de las pérdidas económicas

**LOS 10 PEORES DESASTRES TECNOLÓGICOS
OCURRIDOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(1900-2002)***

País	Tipo de desastre tecnológico	Año	Daños en millones de US\$	Número de casos fatales	Nota
México	Accidente industrial	1996	1.144	6	Estado de Chiapas
Brasil	Accidente transporte	1988	501	0	Cuenca de Campos, Enchova
México	Accidente industrial	1992	384	200	Guadalajara
Colombia	Accidente industrial	1956	264	2.700	Cali
Perú	Accidente transporte	1996	63	70	Pacífico, cerca de Lima
México	Accidente industrial	1995	53	0	Tula
Brasil	Accidente industrial	1984	52	36	Río de Janeiro
Ecuador	Explosión	2002	50	8	Riobamba
Colombia	Incendio	1966	44	1	Quibdo (Departamento Choco)
México	Accidente industrial	1992	38	0	Tultitlán

Fuente: EM-DAT, 2003; Rojas Gutiérrez, 2003; UNEP/APELL, 2003

* Ordenados en función de las pérdidas económicas

CARTERA DE 49 PRÉSTAMOS RELACIONADOS CON DESASTRES NATURALES, 1995-2002

Préstamo No.	Título	País	Año	Clasificación	Monto total proyecto (en miles de dólares)	Monto del préstamo del BID (en miles de dólares)	Porcentaje desembolsado del préstamo del BID a diciembre de 2002	Porcentaje para desastres naturales	Objetivo del préstamo	Comentarios
AR-0136	Recuperación ecológica Matanza-Riachuelo	Argentina	1997	Prevención	500.000	250.000	12,11%	72%	Mejorar la gestión de los recursos de la cuenca del río Matanza-Riachuelo mediante la coordinación de medidas ambientales. Cuatro subprogramas: 1) control de la contaminación industrial; 2) obras de control de inundaciones; 3) tratamiento de residuos sólidos y 4) rehabilitación urbana.	El programa permitirá la realización de obras fundamentales para drenaje y control de inundaciones y resolverá en gran medida el problema de inundaciones en las zonas más propensas a sufrirlas.
AR-0242	Programa de emergencia por inundaciones	Argentina	1998	Rehabilitación/Reconstrucción	500.000	300.000	68,61%	100%	Brindar apoyo para la recuperación económica y social de zonas afectadas, por medio de actividades para atenuar los efectos de la inundación, reconstruir y rehabilitar la infraestructura económica y social y mitigar los daños de catástrofes similares en el futuro.	Tres componentes: 1) mitigación (US\$30 mn.) (2) reconstrucción (US\$430 mn.) y 3) prevención (US\$5 mn.).
BA-0019	Programa de infraestructura costera	Barbados	2001	Prevención	24.200	17.000	,,,,	59%	Facilitar el desarrollo sostenible y las mejoras para la preservación y la gestión de las costas.	Los cambios mundiales y regionales y su efecto en el entorno de las costas de Barbados se refieren a los cambios de temperatura, de la circulación de corrientes oceanográficas y de las condiciones climáticas, sumados a los peligros naturales de huracanes y tormentas tropicales.
BH-0031	Programa de rehabilitación de la infraestructura	Bahamas	2001	Rehabilitación/Reconstrucción	43.000	30.000	32,80%	100%	Rehabilitación de infraestructura básica dañada por el huracán Floyd.	Fase I - Rehabilitación o reconstrucción de obras específicas dañadas o destruidas por el huracán Floyd Fase II – Incluye otras obras específicas destinadas a reemplazar las dañadas repetidamente por tormentas a lo largo de los años.

Préstamo No.	Título	País	Año	Clasificación	Monto total proyecto (en miles de dólares)	Monto del préstamo del BID (en miles de dólares)	Porcentaje desembolsado del préstamo del BID a diciembre de 2002	Porcentaje para desastres naturales	Objetivo del préstamo	Comentarios
BL-0015	Reconstrucción post huracán y preparación para desastres naturales	Belice	1999	Prevención	32.222	21.333	27,22%	100%	Reducir la vulnerabilidad del país y mejorar su capacidad de respuesta a los desastres naturales.	El programa tiene dos componentes: 1) uno estructural, relacionado con las medidas necesarias para reducir la vulnerabilidad de Belice a los daños provocados por vientos, lluvias y crecientes causadas por tormentas; y 2) otro de carácter institucional.
BL-0018	Facilidad de reconstrucción de emergencia para afrontar los efectos del huracán Keith	Belice	2000	FRE	25.000	20.000	100,00%	100%	Restablecer servicios básicos para la población afectada por el huracán Keith.	El proyecto proporcionará recursos para las actividades urgentes necesarias para restablecer el suministro de servicios a la población afectada, incluidas la remoción de escombros y la reparación y estabilización de caminos, puentes, estructuras de drenaje y calles urbanas dañados.
BO-0040	Programa Nacional de Riego (PRONAR)	Bolivia	1995	Prevención	32.900	25.600	58,92%	100%	Inducir el reordenamiento institucional y jurídico del sector de los recursos hídricos y el subsector del riego, a fin de crear los elementos necesarios para el manejo y la coordinación de acciones en el subsector, mejorar la eficiencia de las inversiones y fomentar el empleo racional y sostenible de los recursos hídricos.	

Préstamo No.	Título	País	Año	Clasificación	Monto total proyecto (en miles de dólares)	Monto del préstamo del BID (en miles de dólares)	Porcentaje desembolsado del préstamo del BID a diciembre de 2002	Porcentaje para desastres naturales	Objetivo del préstamo	Comentarios
BO-0098	Programa de mejoramiento de la carretera Ventilla-Tarapaya y apoyo al sector transporte	Bolivia	1999	Rehabilitación/Reconstrucción	71.000	52.000	23,26%	1%	Ayudar a mejorar la competitividad de los sectores productivos del país, en el marco de un creciente comercio interno e internacional, mejorando el nivel de servicios en el sistema carretero troncal y reduciendo su costo para los usuarios. Concretamente, mejorar las características y la capacidad estructural de la sección Ventilla-Tarapaya-Potosí, realizando para ello obras de mejoras, pavimentación y rehabilitación carretera y volviendo más utilizables sus caminos de acceso, de conformidad con normas de seguridad adecuadas.	Ofrece la posibilidad de realizar estudios para identificar zonas vulnerables, pero no se analizan aspectos específicos.
BO-0206	Programa para la prevención de desastres	Bolivia	2002	Prevención	3.000	2.700		100%	Ayudar al Gobierno boliviano a manejar con mayor eficacia su sistema nacional de prevención de desastres y reducción de riesgos (SISRADE) . Concretamente, 1) fortalecer la estructura institucional del SISRADE y 2) profundizar el conocimiento público del riesgo.	
BO-0217	Apoyo de emergencia para la producción de agua en la Reserva Biológica de la Cordillera de Sama - Tarija	Bolivia	2002	FRE	2.778	2.500		100%	Dotar a Bolivia de los recursos necesarios para cubrir los costos inmediatos del restablecimiento de los servicios de abastecimiento de agua a la población de las comunidades afectadas por el incendio producido en la Reserva Biológica de la Cordillera de Sama en Tarija.	Componentes del proyecto: 1) restablecer la cantidad y la calidad del suministro de agua potable - US\$1 mn; 2) restablecimiento de la capacidad de producción de agua en la Cordillera de Sama - US\$874.000; 3) estudios para evaluar los daños y prevenir desastres - US\$260.000; 4) gestión del proyecto - US\$400.000

Préstamo No.	Título	País	Año	Clasificación	Monto total proyecto (en miles de dólares)	Monto del préstamo del BID (en miles de dólares)	Porcentaje desembolsado del préstamo del BID a diciembre de 2002	Porcentaje para desastres naturales	Objetivo del préstamo	Comentarios
BR-0234	Programa de control de inundaciones en Campinas	Brasil	1996	Prevención	33.000	19.800	100,00%	100%	Reducir los daños provocados por inundaciones en la ciudad de Campinas, ayudando con ello a mejorar su situación socioeconómica y ambiental, particularmente en cuanto a las condiciones de vida de las familias que viven a orillas de cursos de agua.	No se hace mención específica de los desastres naturales, pero de todas maneras el objetivo principal es el de mitigar los daños causados por inundaciones.
CA-0034	Programa trinacional para el desarrollo sustentable de la cuenca superior del río Lempa	El Salvador	2001	Prevención	17.500	14.000	,,,,	7%	Mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca del curso superior del río Lempa por medio de acciones que promuevan el desarrollo sostenible en la zona de interés y procuren romper el ciclo de pobreza y de destrucción de recursos naturales.	Obras de prevención y mitigación de desastres, con dos componentes: i) intervenciones a nivel de subcuenca, restablecimiento de zonas degradadas y protección de zonas vulnerables; y ii) sistemas de prevención, alerta temprana y seguimiento para fenómenos naturales.
CA-0034	Programa trinacional para el desarrollo sustentable de la cuenca superior del río Lempa	Guatemala	2001	Prevención	7.000	4.500	,,,,	19%	Mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca del curso superior del río Lempa por medio de acciones que promuevan el desarrollo sostenible en la zona de interés y procuren romper el ciclo de pobreza y de destrucción de recursos naturales.	Obras de prevención y mitigación de desastres, con dos componentes: i) intervenciones a nivel de subcuenca, restablecimiento de zonas degradadas y protección de zonas vulnerables; y ii) sistemas de prevención, alerta temprana y seguimiento para fenómenos naturales.
CA-0034	Programa trinacional para el desarrollo sustentable de la cuenca superior del río Lempa	Honduras	2001	Prevención	6.795	3.300	,,,,	19%	Mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca del curso superior del río Lempa por medio de acciones que promuevan el desarrollo sostenible en la zona de interés y procuren romper el ciclo de pobreza y de destrucción de recursos naturales.	Obras de prevención y mitigación de desastres, con dos componentes: i) intervenciones a nivel de subcuenca, restablecimiento de zonas degradadas y protección de zonas vulnerables; y ii) sistemas de prevención, alerta temprana y seguimiento para fenómenos naturales.

Préstamo No.	Título	País	Año	Clasificación	Monto total proyecto (en miles de dólares)	Monto del préstamo del BID (en miles de dólares)	Porcentaje desembolsado del préstamo del BID a diciembre de 2002	Porcentaje para desastres naturales	Objetivo del préstamo	Comentarios
CO-0243	Facilidad de reconstrucción de emergencia por el terremoto en el eje cafetalero	Colombia	1999	FRE	355.000	20.000		100%	Reiniciar la prestación de servicios básicos a la población afectada por el terremoto en el eje cafetalero.	Ofrecer recursos para actividades urgentes como remoción de escombros, demolición de edificios, inspección y estabilización de edificios y puentes, suministro de viviendas transitorias y, en general, reparación de la infraestructura de servicios como la de agua potable y saneamiento.
DR-0131	Programa de mantenimiento y rehabilitación de caminos vecinales, Fase II	República Dominicana	1998	Prevención	60.000	48.000	15,86%	100%	Asegurar la sostenibilidad del mantenimiento de carreteras locales; concretamente i) consolidar la modernización de la institución responsable del sistema de carreteras locales; ii) promover nuevos mecanismos de ejecución; iii) ayudar a definir nuevas formas alternativas para asegurar un financiamiento sostenido y permanente de planes de mantenimiento; y iv) ayudar a financiar una parte de los planes de inversión anuales para la rehabilitación y el mantenimiento de carreteras locales y puentes.	Los efectos negativos en el medio ambiente, identificados en el informe de impacto ambiental y social, son pequeños y se pueden reducir o, directamente, evitar. Resultan posibles los siguientes tipos de efectos: disputas sobre el uso de la tierra, erosión, efectos negativos en el suministro de aguas subterráneas o la calidad del agua y en el paisaje o los hábitats de características únicas.
DR-0135	Programa de reconstrucción y mejoramiento ante los efectos del huracán Georges	República Dominicana	1998	Rehabilitación/Reconstrucción	117.000	105.000	90,05%	100%	Restaurar parte de la infraestructura y los flujos económicos del país que se vieron muy golpeados por el paso del huracán Georges, haciendo hincapié en la ayuda a los pobres, la prevención de desastres y la participación de la población en las iniciativas de prevención.	
DR-0145	Facilidad sectorial; programa de prevención de desastres y gestión de riesgos	República Dominicana	2002	Prevención	6.661	5.000		100%	Ayudar al país a incrementar su capacidad para reducir y manejar los riesgos de desastres.	Componente I: Prevención de desastres y gestión de riesgos., con objeto de ayudar a ocho municipios a lograr un mayor entendimiento y una mejor gestión de su riesgo de desastres y dar a las autoridades nacionales un modelo de prueba para

Préstamo No.	Título	País	Año	Clasificación	Monto total proyecto (en miles de dólares)	Monto del préstamo del BID (en miles de dólares)	Porcentaje desembolsado del préstamo del BID a diciembre de 2002	Porcentaje para desastres naturales	Objetivo del préstamo	Comentarios
										brindar apoyo a la gestión de riesgos a nivel local.
EC-0143	Programa de protección de las laderas del Pichincha	Ecuador	1996	Prevención	25.000	20.000		68%	Controlar escorrentías, inundaciones y aludes de barro en la ladera oriental del Cerro Pichincha.	
EC-0182	Programa de emergencia para afrontar el fenómeno de El Niño	Ecuador	1997	Rehabilitación/Reconstrucción	231.000	105.000	100,00%	100%	Restablecer el desarrollo socioeconómico en zonas afectadas por el fenómeno de El Niño.	
EC-0187	Programa complementario para afrontar el fenómeno de El Niño (red vial de la costa)	Ecuador	1999	Rehabilitación/Reconstrucción	60.000	48.000	91,28%	100%	Reabrir la red carretera costera dañada por el fenómeno de El Niño. Asimismo, se realizarán estudios y diseños finales para las obras a realizarse en la etapa posterior a la emergencia, en relación con las actividades de reconstrucción que se financiarán con una nueva operación.	
EC-0200	Programa de saneamiento ambiental del distrito metropolitano de Quito (Fase I)	Ecuador	2002	Prevención	50.000	40.000	....	33%	Reducir inundaciones y aludes de tierra y de barro, ampliar los servicios de agua en las zonas prioritarias de la región metropolitana de Quito y establecer una capacidad institucional para la gestión eficiente de los servicios de agua y alcantarillado de la compañía EMAAP-Q.	
ES-0087	Programa de vivienda	El Salvador	2001	Prevención	142.700	95.500	....	14%	Brindar apoyo al Gobierno de El Salvador en la elaboración e introducción de un conjunto de instrumentos de política de vivienda de características sostenibles.	El componente 5 incluye la prevención de riesgos (mapas ambientales municipales y estudios sobre tecnologías de construcción resistentes a los desastres naturales).
ES-0119	Proyecto de reconversión agroempresarial	El Salvador	1997	Prevención	31.250	25.000	0,81%	68%	Promover un mayor nivel de ingresos para las actividades agrícolas y forestales definiendo una eficiencia más elevada y un mayor valor agregado.	
ES-0120	Programa de desarrollo local II	El Salvador	2001	Prevención	77.800	70.000	20,64%	74%	Mejorar las condiciones de vida de los pobres que viven en municipios y comunidades vulnerables.	

Préstamo No.	Título	País	Año	Clasificación	Monto total proyecto (en miles de dólares)	Monto del préstamo del BID (en miles de dólares)	Porcentaje desembolsado del préstamo del BID a diciembre de 2002	Porcentaje para desastres naturales	Objetivo del préstamo	Comentarios
ES-0129	Programa multifase de caminos sostenibles en áreas rurales	El Salvador	2001	Rehabilitación/Reconstrucción	136.700	105.000	11,89%	100%	Promover el transporte de pasajeros y de carga rehabilitando una parte del sistema de caminos terciarios en zonas rurales, estableciendo nuevos sistemas para el mantenimiento de caminos y modernizando la estructura institucional de los sectores del transporte.	En el marco del PNCSAR se asigna carácter prioritario a los caminos que atienden las zonas más empobrecidas y las vulnerables a los desastres naturales.
ES-0148	Programa de apoyo a la reconstrucción de emergencia posterior al terremoto del 13 de enero de 2001	El Salvador	2001	FRE	25.000	20.000	100,00%	100%	Contribuir a las actividades tendientes a restablecer el suministro de servicios prioritarios básicos a la población afectada por el terremoto.	Los recursos del programa se utilizarán para retirar escombros o alquilar lotes privados desprovistos de mejoras, con la opción de adquirirlos a fin de usarlos posteriormente para alojar viviendas temporarias en esos lugares de residencia permanente, más tareas de prevención para estabilizar las laderas de las montañas a fin de asegurar la seguridad de la población.
ES-0150	Programa de apoyo a la reconstrucción de emergencia posterior al terremoto del 13 de febrero de 2001	El Salvador	2001	FRE	25.000	20.000	92,05%	100%	Ayudar a restablecer el suministro de servicios prioritarios básicos a la población afectada por el terremoto.	
GU-0133	Programa de manejo de recursos naturales en cuencas altas	Guatemala	2002	Prevención	44.450	40.000	,,,,	10%	Mejorar la gestión de recursos naturales en los cursos superiores de cuencas hidrográficas por medio de una estrategia para facilitar el ajuste y/o la conversión de la producción por parte de pequeños productores en zonas rurales.	El tercer componente del programa consiste en actividades e inversiones para reducir la vulnerabilidad a los desastres naturales, permitir la gestión de riesgos y definir criterios para la valoración de los servicios ambientales provistos por las cuencas hidrográficas.
GU-0137	Programa de emergencia por desastres naturales	Guatemala	1998	Rehabilitación/Reconstrucción	44.470	40.000	98,84%	100%	Prevenir, evitar y reducir los efectos de los desastres naturales que azotaron Guatemala en los últimos seis meses.	El fenómeno de El Niño provocó aludes de tierra, avalanchas, crecidas en los ríos y corrientes de barro; por su parte, el huracán Mitch provocó

Préstamo No.	Título	País	Año	Clasificación	Monto total proyecto (en miles de dólares)	Monto del préstamo del BID (en miles de dólares)	Porcentaje desembolsado del préstamo del BID a diciembre de 2002	Porcentaje para desastres naturales	Objetivo del préstamo	Comentarios
										graves daños.
GU-0155	Programa de combate a la pobreza urbana	Guatemala	2002	Prevención	52.000	46.800	....	48%	Ayudar a reducir la pobreza en zonas urbanas del departamento de Guatemala mejorando las condiciones de vida de los residentes de barrios marginales urbanos.	La única mención que se hace de los desastres naturales indica que la falta de una canalización apropiada de las aguas de lluvia aumenta la vulnerabilidad a los desastres naturales en los asentamientos ubicados en laderas empinadas.
HO-0131	Programa de inversión social (FHIS III)	Honduras	1998	Rehabilitación/Reconstrucción	55.600	50.000	94,64%	95%	Evaluación de daños; reconstrucción de obras de infraestructura en casos de emergencia; participación comunitaria.	
HO-0143	Proyecto de emergencia para la infraestructura vial y de agua potable	Honduras	1998	Rehabilitación/Reconstrucción	28.700	25.800	99,19%	100%	Atenuar los efectos económicos, sociales y ambientales de los daños provocados por el huracán Mitch a la infraestructura caminera y de suministro de agua de Honduras.	
HO-0146	Programa de vivienda post huracán	Honduras	1999	Rehabilitación/Reconstrucción	11.550	10.390	25,12%	78%	Respaldar en una fase inicial la estrategia del Gobierno para la elaboración de soluciones en materia de vivienda para los hogares de bajos ingresos a los que el huracán Mitch dejó sin techo.	
HO-0164	Proyecto de infraestructura vial	Honduras	2000	Rehabilitación/Reconstrucción	31.700	26.800	24,20%	93%	Complementar el financiamiento aprobado por el Directorio Ejecutivo del Banco en enero de 1999 para el programa de emergencia para la infraestructura caminera y de suministro de agua (HO-0143).	
HO-0179	Programa multifase de manejo de recursos naturales en cuencas prioritarias - Fase I	Honduras	2001	Prevención	27.800	25.000	5,30%	11%	Fomentar procesos capaces de lograr un desarrollo rural sostenible, fortaleciendo para ello la gestión de recursos naturales en los organismos del Gobierno central y a nivel local. Mejorar la gestión de cuencas hidrográficas.	El módulo 4 (US\$1,3 millones) brindará respaldo al papel de la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO). Asimismo, aumento de las capacidades para la prevención y el manejo de desastres.

Préstamo No.	Título	País	Año	Clasificación	Monto total proyecto (en miles de dólares)	Monto del préstamo del BID (en miles de dólares)	Porcentaje desembolsado del préstamo del BID a diciembre de 2002	Porcentaje para desastres naturales	Objetivo del préstamo	Comentarios
JA-0123	Facilidad de reconstrucción de emergencia (FRE), tras las lluvias torrenciales en Jamaica	Jamaica	2002	FRE	20.000	16.000	29,49%	100%	Facilitar las tareas de reconstrucción, estabilización y reparación de infraestructura en cinco distritos declarados zonas de desastre tras la caída de copiosas lluvias en mayo/junio de 2002, y poner al país en mejores condiciones de responder a emergencias.	El programa suministrará recursos para las actividades urgentes necesarias para restablecer servicios de infraestructura básicos.
ME-0137	Programa de financiamiento para vivienda	México	2000	Prevención	1.170.000	505.000	,,,,	1%	Mejorar la eficiencia del sistema mexicano oficial de financiamiento para la vivienda y facilitar su expansión a los segmentos de bajos ingresos de la población.	Solicitar a los urbanizadores que evalúen la contaminación del suelo y los factores de peligro naturales.
ME-0179	Programa de saneamiento del Valle de México	México	1996	Prevención	1.035.000	365.000	0,87%	31%	Ayudar a resolver los problemas de drenaje de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) para prevenir inundaciones catastróficas, reducir la contaminación de aguas residuales para mejorar las condiciones sanitarias, y frenar la degradación del medio ambiente.	
NI-0064	Programa de vivienda social en fases múltiples; primera fase	Nicaragua	2002	Prevención	50.300	42.500	,,,,	1%	Mejorar las condiciones de vivienda de hogares de niveles de ingreso bajos y moderados, ofreciendo subsidios, profundizando mercados y fortaleciendo instituciones del sector.	Dentro de su componente de inversión, el programa aborda las necesidades relacionadas con la vulnerabilidad ambiental de los asentamientos de viviendas para segmentos de bajos ingresos, introduciendo para ello un instrumento que oriente la construcción de zonas seguras y fortalezca las capacidades de los municipios.

Préstamo No.	Título	País	Año	Clasificación	Monto total proyecto (en miles de dólares)	Monto del préstamo del BID (en miles de dólares)	Porcentaje desembolsado del préstamo del BID a diciembre de 2002	Porcentaje para desastres naturales	Objetivo del préstamo	Comentarios
NI-0068	Programa de rehabilitación y mejoramiento vial	Nicaragua	1995	Rehabilitación y reconstrucción	223.000	75.000	100,00%	34%	Fomentar el desarrollo económico y social mejorando la infraestructura caminera del país y fortaleciendo institucionalmente el subsector, con objeto de contar con una infraestructura sólida para el transporte de bienes y personas y promover el comercio exterior e interior, lo cual habrá de lograrse merced a la reducción prevista de los costos de transporte y a un mantenimiento más eficiente.	Página 43: "Si bien Nicaragua está ubicada en una región de actividad sísmica considerable y está expuesta a lluvias torrenciales e inundaciones, nunca se puede predecir adónde se producirán fenómenos de esa índole. El programa no incluye medidas para mitigar los efectos de dichos sucesos".
NI-0099	Programa de rehabilitación de la carretera panamericana	Nicaragua	1999	Rehabilitación y reconstrucción	81.600	50.000	94,00%	91%	i) Facilitar la rehabilitación de la ruta panamericana, y ii) facilitar la instrumentación de un mecanismo de mantenimiento caminero sostenible.	
NI-0108	Programa de combate a la pobreza y fortalecimiento de capacidades locales	Nicaragua	2000	Prevención	55.645	50.000	8,75%	5%	Ayudar a combatir la pobreza proporcionando financiamiento para la infraestructura social básica, por medio de una delegación y una participación que mejoren el acceso por parte de los pobres. Concretamente, fortalecer la capacidad comunitaria y de los gobiernos locales para instrumentar y mantener servicios básicos de infraestructura.	Aspectos incluidos en el componente 2: fortalecimiento de capacidades técnicas locales, capacitación para ONG y otras entidades locales, sobre temas que incluyen la mitigación de desastres naturales. Componente 3: FISE es responsable de la contratación de asistencia técnica.
NI-0141	Programa socioambiental y desarrollo forestal II (POSAF II)	Nicaragua	2001	Prevención	38.000	32.700	11,01%	11%	Mejorar las condiciones socioeconómicas y los niveles de vida de los residentes de cuencas hidrográficas prioritarias en Nicaragua y reducir el efecto de los desastres naturales en dichas cuencas, a través del uso y el desarrollo sostenibles de recursos naturales renovables.	En la documentación del préstamo se mencionan muchas veces la prevención y la mitigación.
PE-0188	Programa de apoyo a la emergencia "Fenómeno El Niño"	Perú	1997	Prevención	215.000	150.000	98,85%	89%	Realizar actividades para prevenir o atenuar el efecto del fenómeno de El Niño, reparar los daños a la infraestructura física y restablecer los servicios interrumpidos por el fenómeno.	La operación se considera programa de emergencia, pero en el documento de préstamo el dinero aparece distribuido para proyectos de prevención y reconstrucción.

Préstamo No.	Título	País	Año	Clasificación	Monto total proyecto (en miles de dólares)	Monto del préstamo del BID (en miles de dólares)	Porcentaje desembolsado del préstamo del BID a diciembre de 2002	Porcentaje para desastres naturales	Objetivo del préstamo	Comentarios
PE-0215	Programa de atención a la emergencia ocasionada por el terremoto del 23 de junio de 2001	Perú	2001	FRE	20.000	20.000	100,00%	100%	Ofrecer socorro en zonas afectadas por el terremoto producido el 23 de junio de 2001 en el sur del Perú.	
PN-0149	Programa multifase de desarrollo sostenible de Bocas del Toro	Panamá	2002	Prevención	469.000	42.200	,,,,	1%	Fomentar condiciones para el desarrollo sostenible de la región de Bocas del Toro por medio del respaldo a actividades e inversiones que arrojen beneficios económicos, sociales y ambientales.	La fase I se centrará en el establecimiento de una capacidad de gestión para el empleo productivo de recursos naturales en forma sostenible y para reducir la vulnerabilidad a los factores de peligro naturales.
PR-0112	Programa de emergencia y rehabilitación de infraestructura	Paraguay	1998	Rehabilitación y reconstrucción	40.000	35.000	73,18%	100%	Facilitar el rápido restablecimiento y reapertura de la infraestructura destruida o dañada por los efectos del fenómeno de El Niño, evitar daños futuros como resultado de fenómenos similares y mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones encargadas de afrontar las emergencias.	
VE-0122	Programa de emergencia por lluvias torrenciales, inundaciones y aludes	Venezuela	2000	FRE	40.000	20.000		100%	Restablecer servicios básicos y tomar medidas urgentes para impedir que tanto personas como propiedades sufran pérdidas adicionales como resultado de lluvias torrenciales, inundaciones y deslizamientos de tierra principalmente en el litoral central del país.	

Nota: ¹ = Porcentaje, dentro del monto total del proyecto correspondiente, aparentemente dedicado a afrontar gastos relacionados con desastres naturales.

PROYECTOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA (>US\$150.000) RELACIONADOS CON DESASTRES NATURALES, 1995-2002

Número	Título	País	Año	Monto total del proyecto (en miles de US\$)	Monto aportado por el BID (miles de US\$)	Clasificación	Tipo de riesgo
TC-9803504-AR	Elaboración de un sistema digital de información cartográfica	Argentina	1999	150	150	Prevención	Desastre natural (general)
TC-9601081	Sistema Nacional de Información Geográfica	Bahamas	1997	1,292	992	Prevención	Desastre natural (general)
TC-9902011-BL	Fortalecimiento de la <i>National Emergency Management Organization</i>	Belize	1999	180	150	Prevención	Tormenta de viento
TC-9810468-BO	Fortalecimiento institucional en el ámbito de la cartografía digital	Bolivia	1999	150	150	Prevención	Desastre natural (general)
TC-9801243-CO	Plan de gestión de la cuenca del río Chinchina	Colombia	1998	390	150	Prevención	Desastre natural (general)
TC-9903031-CO	Manejo y eliminación de los escombros provenientes de demoliciones en la región del eje cafetalero afectada por un terremoto	Colombia	1999	150	150	Asistencia de emergencia	Terremoto
TC-9909016-CO	Gestión y eliminación de residuos sólidos en la región colombiana del eje cafetalero	Colombia	2000	950	740	Prevención	Terremoto
TC-9603269	Diseño y estudios de factibilidad del programa de gestión integrada de la cuenca del Río Grande de Tárcoles	Costa Rica	1997	868	749	Prevención	Inundación
TC-9910029	Prevención de desastres y mitigación en relación con desastres en la cuenca inferior del río Lempa	El Salvador	1999	150	150	Prevención	Inundación
TC-9908024-ES	Desarrollo sostenible de la cuenca superior del río Lempa	El Salvador	1999	175	150	Prevención	Desastre natural (general)

Número	Título	País	Año	Monto total del proyecto (en miles de US\$)	Monto aportado por el BID (miles de US\$)	Clasificación	Tipo de riesgo
TC-0009026-ES	Desarrollo sostenible del curso inferior del río Lempa	El Salvador	2001	374	299	Prevención	Inundación
TC-0104029	Apoyo a la ejecución y seguimiento del programa de reconstrucción	El Salvador	2001	938	750	Reconstrucción	Terremoto
TC-9908023-GU	Desarrollo sostenible del curso superior del río Lempa	Guatemala	1999	175	150	Prevención	Desastre natural (general)
TC-010400-1	Uso de SIG en desastres naturales	Guatemala	2001	165	150	Prevención	Desastre natural (general)
TC-9811987-HO	Evaluación de los daños provocados por desastres: servicios de agua potable y alcantarillado de Tegucigalpa	Honduras	1998	150	150	Reconstrucción	Tormenta de viento
	Reconstrucción posterior al huracán Mitch	Honduras	1998	150	150	Reconstrucción	Tormenta de viento
TC-9908025-HO	Desarrollo sostenible del curso superior del río Lempa	Honduras	1999	175	150	Prevención	Desastre natural (general)
TC-9903004	Planificación estratégica de la reconstrucción de Tegucigalpa	Honduras	1999	451	410	Reconstrucción	Tormenta de viento
TC-9903007	Programa de recuperación de emergencia de San Pedro Sula – Cooperación técnica para trabajos de protección frente a inundaciones	Honduras	1999	440	400	Reconstrucción	Inundación
TC-9812009	Programa de apoyo al proceso de reconstrucción nacional	Honduras	1999	1,100	1,000	Reconstrucción	Tormenta de viento
TC-9905044	Apoyo rehabilitación infraestructura dañada	Honduras	1999	150	150	Reconstrucción	Tormenta de viento

Número	Título	País	Año	Monto total del proyecto (en miles de US\$)	Monto aportado por el BID (miles de US\$)	Clasificación	Tipo de riesgo
TC-9801300	Cooperación técnica para la formulación del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial (PRONOT)	Honduras	2000	732	652	Prevención	Tormenta de viento
TC-0112020	Gestión financiera del riesgo de catástrofes	Honduras	2002	165	150	Prevención	Desastre natural (general)
TC-9811242	Reconstrucción posterior al huracán Mitch	Nicaragua	1998	150	150	Asistencia de emergencia	Tormenta de viento
TC-9909020	Evaluación de la vulnerabilidad a los desastres naturales y planificación del uso de las tierras afectadas por el huracán Mitch	Nicaragua	1999	160	150	Reconstrucción	Tormenta de viento
TC-9912044-NI	Fondo fiduciario danés para servicios de consultoría – Contribución especial para la reconstrucción de los países afectados por el huracán Mitch	Nicaragua	2000	175	150	Reconstrucción	Tormenta de viento
TC-9801491	Formulación del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial (PRONOT)	Nicaragua	2001	765	650	Prevención	Desastre natural (general)
TC-0208015	Programa de vivienda social en fases múltiples, primera fase: Preparación de mapas de riesgo ambiental	Nicaragua	2002	300	300	Reconstrucción	Desastre natural (general)
TC9806483	Estrategia de desarrollo sostenible de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá	Panamá	2000	3,238	1,000	Prevención	Desastre natural (general)
TC-9505168	Preparación del plan de gestión y de estudios de factibilidad para el plan de gestión ambiental de la cuenca del río Rímac	Perú	1996	830	740	Prevención	Inundación

Número	Título	País	Año	Monto total del proyecto (en miles de US\$)	Monto aportado por el BID (miles de US\$)	Clasificación	Tipo de riesgo
TC-9711244-PE	Proyecto de demostración de un sistema de alerta temprana para el fenómeno de El Niño	Perú	1998	150	150	Prevención	Inundación
TC-9708358	Zonificación ecológico-económica para el desarrollo sostenible de la alta cuenca del río Madre de Dios	Perú	1998	150	150	Prevención	Inundación
TC-9711244	Predicciones Desastres - Proyecto El Niño	Perú	1998	150	150	Prevención	Inundación
TC-9507502	Ayuda de Emergencia para OECS	Regional	1995	150	150	Asistencia de emergencia	Tormenta de viento
TC-9602154-RG	Proyecto piloto de sistemas de mapas digitales y sistemas de información geográfica	Regional	1997	889	608	Prevención	Desastre natural (general)
TC-9906006	Fortalecimiento del diálogo regional en el proceso posterior al huracán Mitch	Regional	1999	200	150	Prevención	Tormenta de viento
TC-9712383-RG	Estudio sobre la predicción y atenuación de los impactos socioeconómicos del fenómeno de oscilación austral de El Niño (ENOA) en América Latina y el Caribe	Regional	1999	1.538	998	Prevención	Inundación
TC-9709463	Mitigación de los efectos de los desastres en América Central	Regional	1999		1,110	Prevención	Desastre natural (general)
TC-0002020-RG	Participación comunitaria y educación en salud para el combate al dengue	Regional	2000	356	291	Prevención	Desastre natural (general)
TC-0109018-RS	Aplicaciones prácticas de los instrumentos financieros para desastres naturales en América Latina	Regional	2001	170	150	Prevención	Desastre natural (general)

Número	Título	País	Año	Monto total del proyecto (en miles de US\$)	Monto aportado por el BID (miles de US\$)	Clasificación	Tipo de riesgo
TC-0007031	Actualización de códigos de vientos y terremotos para países ACS	Regional	2001	150	150	Prevención	Desastre natural (general)
TC-0103044-RG	Socorro frente a desastres y conservación	Regional	2001	150	150	Prevención	Desastre natural (general)
TC-0101072-RG	Programa de lucha contra la desertificación en América del Sur	Regional	2002	1,090	1,000	Prevención	Desastre natural (general)
TC-9809495	Programa de reconstrucción y mejoramiento ante los efectos del huracán Georges	República Dominicana	1998	750	750	Asistencia de emergencia	Tormenta de viento
TC-0004017-UR	Integración de las bases de datos INE y de espacio catastral en apoyo de la planificación y la gestión de la infraestructura rural	Uruguay	2001	420	350	Prevención	Desastre natural (general)
TC-9811911-UR	Sistema de información espacial para la planificación y la gestión de la infraestructura nacional	Uruguay	2001	900	750	Prevención	Desastre natural (general)

**REDUCCIÓN DE DESASTRES EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO:
ACTIVIDADES NO FINANCIERAS PATROCINADAS POR EL BID**

Instrumento/Actividad	Ejemplo/Descripción
Plan de Acción	<i>El desafío de los desastres naturales en América Latina y el Caribe: Plan de Acción del BID; marzo de 2000:</i> El Plan de Acción expone las actividades del BID tendientes a integrar la gestión de riesgos en su forma de operar, incluida la creación de nuevos instrumentos financieros, el establecimiento de puntos focales para la gestión del riesgo dentro de las regiones y la incorporación del análisis y la gestión del riesgo en el ciclo de proyectos ordinario.
<p>1. Política frente a desastres</p> <p>Logros:</p> <p>a. Consultas</p> <p>b. Prácticas óptimas en sistemas de gestión de riesgos</p> <p>c. Prácticas óptimas en instrumentos financieros</p>	<p>La política operacional del Banco para la reducción de desastres es la OP-704, <i>Desastres naturales e inesperados</i>. Por mandato del Directorio Ejecutivo del Banco, dicha política, que data de 1998, debe revisarse en 2003-2004.</p> <p>a. Consultas con el BCIE, la CAF, el Banco de Desarrollo del Caribe, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo. Preparación de una matriz para comparar las políticas de dichas instituciones financieras internacionales 3-5/2003.</p> <p>b. Prácticas institucionales óptimas:</p> <p>b.1 <i>National Systems for the Comprehensive Management of Disaster Risk</i>. (Paul Freeman, et al.). Obra elaborada en 2002. Revisada para un libro (con el correspondiente Diálogo Regional) 5/2003.</p> <p>b.2 <i>Gestión del riesgo de desastres a nivel local</i>. Estudio y reunión 3/2003 (con GTZ y el correspondiente Diálogo Regional). Reunión subregional de seguimiento con FEMICA en Guatemala 10/2003</p> <p>c. Prácticas óptimas en el ámbito financiero:</p> <p>c.1 <i>Surviving Natural Disasters: Planning and Financial Protection</i> (Kari Keipi y Justin Tyson. Publicado 10/2002).</p> <p>c.2 <i>Innovative Financial Instruments for Natural Disaster Risk Management</i>. (Torben Andersen. Publicado 12/2002).</p> <p>c.3 <i>Financial Strategies for Natural Disaster Reconstruction</i>. (Paul Freeman et al). Obra elaborada en 2002. Revisada para un libro (con el correspondiente Diálogo Regional) 5/2003</p> <p>c.4 <i>Disaster Risk Management Financing at Local Level</i>. (GTZ). Estudio para un Diálogo Regional sobre desastres, 2003. Revisión en curso por GTZ.</p> <p>c.5 <i>Estrategias para el financiamiento de la gestión del riesgo de sequías</i> (RE2/EN2. Alberto Páez). Documento en borrador elaborado 12/2002</p>

Instrumento/Actividad	Ejemplo/Descripción
<p>d. Participación en iniciativas regionales</p> <p>Oportunidades:</p> <p>a. Seminario y documento sobre desastres inducidos por el hombre</p> <p>b. Prácticas óptimas en cuanto a instrumentos financieros del BID</p> <p>Dificultades:</p> <p>a. Obtener ayuda concreta de otros miembros del grupo de trabajo</p> <p>b. Perfil de política</p>	<p>c.6 Aplicaciones prácticas de los instrumentos financieros para la reducción de desastres (ATN-NC-7699-RS). Borradores de documentos de país listos 6/2003. Borrador documento final 9/2003.</p> <p>d. Documento para el Plan Estratégico Interamericano para la Reducción de Desastres (OEA). Presentado ante el Consejo Permanente de la OEA 5/2003</p> <p>a. Sacar conclusiones en cuanto a la necesidad de ajustar la Política sobre la base del seminario 19/6/2003. Posibilidad de elaborar un documento para su publicación.</p> <p>b. Sobre la base de estudios existentes, ideas innovadoras, experiencias con la Facilidad de Reconstrucción de Emergencia, la Facilidad de Prevención de Desastres y la evaluación de OVE, elaborar un documento sobre instrumentos del BID (contratar a un consultor).</p> <p>a. Coordinar con las divisiones de operaciones (compromisos).</p> <p>b. Definir perfiles simultáneamente con el proceso de análisis de la evaluación de OVE.</p>
<p>2.a Análisis de un instrumento especial: Facilidad de Reconstrucción de Emergencia</p> <p>Logros y avances:</p> <p>Oportunidades:</p> <p>Dificultades:</p>	<p>Propuestas presentadas por algunos Directores Ejecutivos para ampliar el alcance de la FRE a fin de incluir, por ejemplo, la ayuda humanitaria y el financiamiento de insumos para la agricultura tras una sequía. Los Gobernadores del BID dieron a la Administración el mandato de estudiar la inclusión de los <i>desastres no naturales y no financieros</i> en los ámbitos elegibles para financiamiento futuro a través del mecanismo.</p> <p>a. Evaluación de OVE acerca de la Facilidad de Reconstrucción de Emergencia en 2002.</p> <p>b. En 2002 se elaboró un documento de la Facilidad ligeramente revisado, que se presentó ante el Comité de Revisión Gerencial en febrero de 2003, el Comité de Programación en abril de 2003 y el Directorio en mayo de 2003.</p> <p>Los países prestatarios consideran que este instrumento reviste importancia para situaciones de emergencia. Se prevé que tras la actual revisión de la política frente a desastres se llevará a cabo una revisión final de la FRE.</p> <p>El mandato dado por los Gobernadores del BID en el sentido de estudiar la inclusión de los <i>desastres no naturales y no financieros</i> en los ámbitos elegibles para financiamiento futuro a través de la Facilidad incidirá en las revisiones futuras tanto de la Política como de la FRE. Como primer paso, el seminario sobre desastres inducidos por el hombre, celebrado el 19/6/2003, ha clarificado el nivel de ampliación que habrá de considerarse.</p>

Instrumento/Actividad	Ejemplo/Descripción
	<p>Otras dificultades incluyen las posibles demandas futuras de inclusión de aspectos como la ayuda humanitaria y el financiamiento de insumos para la agricultura después de una sequía a través de la FRE.</p>
<p>2. b Empleo de un instrumento especial: la Facilidad Sectorial para la Prevención de Desastres</p> <p>Dificultades:</p>	<p>La Facilidad Sectorial para la Prevención de Desastres, creada en marzo de 2001, tiene por objeto fortalecer los sistemas de prevención de desastres y de gestión de riesgos por medio de la reducción de la vulnerabilidad y de una mejor preparación para afrontar desastres naturales. Las primeras operaciones se aprobaron para la República Dominicana y Bolivia en 2002.</p> <p>Sin embargo, los incentivos para solicitar préstamos para la prevención y la mitigación son insuficientes. El proyecto de la República Dominicana fue cancelado por el gobierno y Bolivia parece estar repensando el tema frente a la renovada influencia de los militares en la gestión de desastres, que parece pasar el enfoque hacia las acciones ex post. Otros proyectos planificados para Colombia, Ecuador y Honduras recibieron poco apoyo gubernamental.</p>
<p>3. Elaboración de información e indicadores sobre desastres</p> <p>Logros y avances:</p> <p>Oportunidades:</p>	<p>Programa de Información, financiamiento para una operación de cooperación técnica regional aprobado en 2002. Se trata de un programa de asistencia técnica que incluye estudios a nivel nacional y talleres en países para facilitar la toma de decisiones por parte de organismos de los gabinetes económicos a fin de promover la gestión del riesgo de desastres, al igual que un taller técnico regional para evaluar y difundir los resultados de la labor específica a nivel de país. Dicha asistencia se suministrará en cuatro países “piloto” (Chile, Guatemala, México y Barbados, de los que se recibieron cartas de interés).</p> <p>El Programa de Indicadores financia la elaboración de una metodología de evaluación optimizada para medir aspectos clave de la vulnerabilidad de los países a los desastres naturales y el desempeño de distintos tipos de herramientas de gestión de riesgos en cuanto a la reducción de dicha vulnerabilidad. Se incluirán los estudios de casos de diez países.</p> <p>La ejecución debería concluir en noviembre de 2004.</p> <p>Programa de Información (CEPAL). Informes de avance julio de 2003 y abril y agosto de 2004. Seminario enero de 2004.</p> <p>Programa de Indicadores (Universidad Nacional de Colombia). Seminario julio de 2003, Informes agosto de 2003 y enero y julio de 2004.</p> <p>Ambos proyectos atenderán una necesidad básica en materia de gestión del riesgo de desastres, a saber, la disponibilidad y el procesamiento de información para la toma de decisiones. Ello podría tener un efecto directo positivo en la toma de decisiones estratégicas y la elaboración de proyectos para su financiamiento por el BID.</p> <p>El Programa de Información fortalece la cooperación entre el BID y la CEPAL. El papel de esta última ha sido especialmente importante en la evaluación ex post de daños, para los préstamos del BID en el marco de la FRE. Asimismo, el proyecto ofrecerá mejores vías para generar información ex ante para las inversiones en prevención y mitigación en siete países estudiados.</p> <p>El Programa de Indicadores aprovechará esfuerzos similares del PNUD (índices de países) y de la Universidad de Columbia (indicadores sectoriales detallados). Se ha convenido una</p>

Instrumento/Actividad	Ejemplo/Descripción
	estrecha cooperación con dichas entidades. Diez países estudiados participarán en la iniciativa.
Dificultades:	<p>Las dificultades se relacionan principalmente con la cooperación y los datos básicos disponibles en los países estudiados.</p> <p>Asimismo, la burocracia de la CEPAL podría frenar el ritmo de ejecución del Programa de Información.</p>
<p>4. Listas de control sectoriales para la gestión del riesgo de desastres</p> <p>Logros y avances:</p>	<p>En el Banco se está elaborando a nivel interno una lista de control, con indicadores sobre gestión del riesgo de desastres, para 10 sectores, en consulta con especialistas técnicos de todo el BID. Las listas de control ayudarán a incorporar el análisis del riesgo de desastres en las distintas fases del ciclo de proyectos de las operaciones financiadas por el Banco.</p> <p>Primera fase: dos sectores con un seminario en Antigua, octubre de 2003. Segunda fase: cuatro sectores con un taller en Quito, febrero de 2004.</p> <p>En 2002 se llevó a cabo un proceso de consulta para elaborar los borradores de documentos para ocho sectores, participando en dicho proceso 36 especialistas del Banco.</p> <p>1) Existen borradores de listas de control para los siguientes sectores, conformando con ello el primer grupo de listas de control, desde mayo de 2003:</p> <ul style="list-style-type: none"> • educación • transporte • energía • agua y saneamiento • agricultura <p>2) Versiones en borrador del segundo conjunto de listas de control, noviembre de 2003:</p> <ul style="list-style-type: none"> • salud (se ha elaborado el componente de infraestructura de salud; se está contratando el consultor sobre servicios de salud) • vivienda (se está contratando el consultor) • microempresa y pequeña empresa (hay un borrador de carácter avanzado) • modernización del Estado (existe un borrador que ha sido objeto de minuciosas consultas) • medio ambiente (9/2003) <ul style="list-style-type: none"> - Distribución del segundo conjunto, enero de 2004 - Taller de capacitación en Washington para analizar el segundo conjunto, marzo de 2004 <p>El Plan de Acción para Desastres expone claramente la necesidad de incorporar en el ciclo de proyectos del Banco el aspecto relativo a la gestión del riesgo de desastres.</p>
Oportunidades:	Estos tipos de listas de control son una novedad en las instituciones financieras internacionales; las ONG tienen interés al respecto. Varias entidades se han manifestado interesadas en recibir copias de los productos finales.

Instrumento/Actividad	Ejemplo/Descripción
	<p>La inclusión de las listas de control en el proceso del CESI (Sistema de Información de Apoyo Externo a los Países) representa tanto una oportunidad como una dificultad.</p> <p>Los departamentos de operaciones regionales opondrán cierta resistencia al empleo obligatorio de listas de control en el Banco, por lo cual se requiere una estrategia que contemple los siguientes pasos:</p>
Dificultades:	<ul style="list-style-type: none"> • elevación del nivel de conciencia (distribución del primer grupo de listas de control para los jefes y el personal de las divisiones regionales participantes) • capacitación del personal del BID • consideración cuidadosa de la forma de incluir las listas de control en el proceso del CESI.
Eventos relacionados con la gestión del riesgo de desastres	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reunión Anual del BID. Seminario y presentación del Plan de Acción (dos días). Nueva Orleans, marzo de 2000. 2. Comité Interamericano de Reducción de Desastres Naturales. Washington. Tres reuniones 2000-2002. Máximas autoridades de organizaciones del sistema de la OEA. 3. OEA. Grupo de Trabajo sobre Financiamiento frente a Desastres: presentado al Consejo Permanente en junio de 2001 4. Cumbre Hemisférica de Quebec. Plan de Acción relacionado con la reducción de desastres. Abril de 2001. Jefes de Estado y funcionarios gubernamentales. 5. Seminario sobre instrumentos financieros en la gestión del riesgo de desastres. Mayo de 2001. Washington. Cincuenta participantes, incluidos expertos sobre mercados financieros, provenientes de Nueva York. 6. Reunión informativa especial para el Directorio, sobre financiamiento frente al riesgo de desastres. Washington. Noviembre de 2001. 7. Taller de la JICA y el BID, acerca de desastres e inversiones en infraestructura. Noviembre de 2001. 8. Reunión de coordinación BID-CAF-países andinos, celebrada en Bogotá, Colombia, en noviembre de 2001. 9. Seminario sobre crisis y desastres. Washington. Noviembre de 2001. 10. Capacitación de personal del BID. Manizales, Colombia. Noviembre-diciembre de 2001. 11. Conferencia Hemisférica sobre Reducción de Desastres. Costa Rica (copatrocinada por el BID). Diciembre de 2001. 12. Capacitación de personal del BID. Washington. Febrero de 2002.

Instrumento/Actividad	Ejemplo/Descripción
	<p>13. OEA. Presentación al Consejo Permanente, sobre gestión y financiamiento frente al riesgo de desastres. Washington. Noviembre de 2002.</p> <p>14. OEA. Plan Estratégico Interamericano para la Gestión del Riesgo de Desastres: presentado al Consejo Permanente (con el copatrocinio del BID) en Washington, mayo de 2003.</p> <p>15. Seminario sobre desastres inducidos por el hombre. Washington. Junio de 2003.</p> <p>16. Seminario de expertos sobre indicadores de desastres. Barcelona. Julio de 2003.</p> <p>17. Reuniones de los Diálogos Regionales de Políticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - reunión de planificación para lanzar la Red sobre Desastres Naturales, 9 de mayo de 2001 - primera reunión de la Red sobre Desastres Naturales, bajo el título de "Sistemas nacionales y mecanismos institucionales para la gestión integral del riesgo de desastres", 15 y 16 de noviembre de 2001 - segunda reunión de la Red sobre Desastres Naturales, bajo el título de "Estrategias gubernamentales alternativas para el financiamiento de la reconstrucción", 23 y 24 de mayo de 2002 - tercera reunión de la Red sobre Desastres Naturales, bajo el título de "Gestión del riesgo de desastres a nivel local", 6 y 7 de marzo de 2003.
<p>Puntos focales; instancias anteriores de fortalecimiento interno del Banco</p>	<p>El BID ha identificado 14 puntos focales primarios entre los especialistas técnicos y analistas financieros de su sede en Washington, DC, más un punto focal sobre desastres en cada una de sus Representaciones en los 26 países miembros prestatarios ubicados en América Latina y el Caribe. Hay 12 puntos focales secundarios (en los ámbitos de desarrollo de infraestructura, gobernanza del Estado y sociedad civil, y desarrollo social).</p> <p>El Banco organizó sesiones de capacitación para 85 miembros de su plantilla en 2001 y 2002, con los siguientes objetivos: impartir al personal de las Representaciones una sólida base conceptual sobre gestión del riesgo de desastres, específicamente en su relación con los ámbitos de actividad de la nueva Facilidad Sectorial para la Prevención de Desastres; familiarizar al personal de las Representaciones con los distintos componentes de la gestión del riesgo de desastres, y capacitar al personal en la identificación y evaluación de conocimientos técnicos especializados, para que pueda brindar respaldo a las operaciones de gestión de riesgo financiadas por el Banco. El primer taller de capacitación se realizó en Manizales, Colombia, a fines del año 2001, organizándose asimismo un segundo evento en Washington, DC, en 2002.</p> <p>A fines de 2001 se organizó una sesión informativa especial para los Directores Ejecutivos del BID acerca de las posibilidades de que el Banco diseñe instrumentos de financiamiento para la mitigación del riesgo de desastres y formas que le permitan prepararse para dar respuesta a las necesidades financieras de los países después de una catástrofe.</p> <p>En 2002 se preparó un “conjunto de herramientas”, luego distribuido ampliamente para su uso por personal del Banco, que incorpora pautas y ejemplos de preparación y ejecución</p>

Instrumento/Actividad	Ejemplo/Descripción
	de proyectos tanto para la prevención y mitigación de desastres como para el financiamiento para emergencias y el financiamiento de las tareas de reconstrucción después de una catástrofe natural.
Cooperación con otros organismos	<p>El Banco preside un grupo de trabajo de la OEA sobre financiamiento, dentro del Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales (CIRDN).</p> <p>El BID está contribuyendo a la elaboración de un Plan Estratégico sobre Reducción de Desastres y Reducción de Riesgos dentro del CIRDN.</p> <p>Asimismo, ha participado desde las primeras etapas en la planificación para la Conferencia de Seguridad Hemisférica (México, octubre de 2003), en cuyo temario destaca la gestión de desastres.</p> <p>Además, el Banco está completando estudios sobre instrumentos financieros para proteger a los países frente a los efectos económicos de las catástrofes, en el marco del mandato específico que se le encomendó en la Cumbre Hemisférica de Jefes de Estado celebrada en Quebec en abril de 2001.</p> <p>El BID participó activamente en la organización de la Conferencia Hemisférica sobre reducción de desastres, celebrada en Costa Rica en diciembre de 2001, en cooperación con Estados Unidos, la OEA, la OPS y otras entidades.</p> <p>Entre otras iniciativas de cooperación regional cabe mencionar la labor constante con la CEPAL en torno a la evaluación económica de las pérdidas provocadas por desastres y las actividades estratégicas llevadas a cabo a nivel subregional con la Corporación Andina de Fomento (CAF) y con organismos especializados en materia de desastres como CEPRENAC en América Central y CDERA en el Caribe.</p> <p>Entre las acciones coordinadas con Alemania, Noruega y Suecia cabe mencionar el arreglo de financiamiento paralelo para la prevención y mitigación de desastres naturales, en el contexto de varios programas de conservación y desarrollo de recursos naturales emprendidos por el Banco en la región. La cooperación con Alemania se fortaleció a través del aporte laboral de un especialista de GTZ en el BID en 2001. La cooperación futura con dicho país incluye una publicación sobre gestión de desastres naturales a nivel local, en 2003, y la organización de una sesión de capacitación en Quito en octubre de 2003.</p> <p>Dinamarca, Noruega y, especialmente, Japón han suministrado fondos para operaciones de cooperación técnica regional en la esfera de la gestión del riesgo de desastres.</p> <p>Se ha planificado un profundo nivel de cooperación con la Comisión Europea.</p> <p>Otros socios internacionales: EIRD (Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres), PNUD, OMM, otros organismos de las Naciones Unidas, y el Grupo del Banco Mundial.</p>

Fuente: SDS/ENV

PUNTO FOCAL DE LA REGIÓN 2 PARA LA GESTIÓN DE DESASTRES
ASPECTOS DESTACADOS PARA 2002
(DICIEMBRE DE 2002)⁵³

El punto focal para la gestión de desastres ayuda a coordinar la participación del Departamento Regional de Operaciones 2 en las actividades relacionadas con desastres en la región y a promover la gestión de riesgos en nuestras actividades de préstamo y de otra índole. En el retiro de la División de Administración de Recursos Naturales y Medio Ambiente 2 en febrero, un grupo de trabajo abierto con los puntos focales de las Representaciones se reunió e identificó distintos ámbitos de interés constante, incluidos los correspondientes a arreglos institucionales para la gestión de desastres integrada, manejo de sequías, metodologías para reducir el riesgo en los programas del Banco, gestión ambiental y de riesgos a nivel municipal, e instrumentos y capacitación del Banco en apoyo de la prevención y la gestión de riesgos en los países.

Este año el punto focal para la gestión de desastres siguió aprovechando oportunidades para promover la adopción de la prevención y la gestión de riesgos en la región, al tiempo que fue avanzando en los ámbitos de interés identificados durante el retiro. En particular, se han definido operaciones de cooperación técnica con los especialistas sectoriales pertinentes del Departamento Regional de Operaciones 2, a fin de llevar conocimientos especializados a los países en ámbitos nuevos. Cabe señalar al respecto las estrategias para el manejo financiero del riesgo por parte de los ministerios de finanzas (elaboradas con la División de Finanzas e Infraestructura Básica 2 y la División de Países 3), la promoción de trabajos y políticas de mitigación a cargo de los municipios (con el grupo de desarrollo municipal) y los aportes al mejoramiento del manejo de sequías (con apoyo de la Representación de Haití).

Los miembros del punto focal para desastres han contribuido a distintas actividades tanto dentro del Departamento Regional de Operaciones 2 como en todo el Banco:

- *informes de avance sobre emergencias y preparación de operaciones de cooperación técnica frente a emergencias:* la División de Países 3 preparó seis operaciones de cooperación técnica por un monto individual de US\$50.000 para el suministro de asistencia humanitaria, a saber: El Salvador y Honduras para el dengue, Costa Rica y Haití para inundaciones y México y Haití para huracanes
- *documentos de estrategia de país:* aportes a los documentos para Honduras, Nicaragua y Costa Rica en los que se identifica la gestión del riesgo como elemento importante para la competitividad, por lo que significa en cuanto a disminución de las fluctuaciones fiscales y salvaguardia de las inversiones dirigidas a la reducción de la pobreza

⁵³ Fuente: Elaboración por el Departamento de Operaciones Regionales II.

- *análisis de la política y los instrumentos del Banco para el ámbito de los desastres:* facilitado de conversaciones técnicas con el Departamento de Planificación Estratégica y Presupuesto y OVE acerca de la modificación de los instrumentos del Banco para la respuesta frente a emergencias
- *intercambio de experiencias entre departamentos regionales:* i) ponencia sobre la gestión del riesgo urbano ante el grupo interdepartamental de desarrollo urbano; ii) “Sequías en América Central”, documento complementado con ponencias y diálogos técnicos, de enfoque centrado especialmente en la División de Países 3; iii) diálogo regional para la política de prevención de desastres – análisis de la labor de consultores sobre el financiamiento de las tareas de reconstrucción, y miembros del panel de selección/seguimiento para el próximo estudio sobre la gestión de riesgos a nivel municipal; iv) análisis técnico de informes de los consultores acerca de los instrumentos financieros para el riesgo de catástrofes, posibilidades para América Latina; estudio del Departamento de Desarrollo Sostenible, incluido el caso de El Salvador; v) Día de los SIG – “Elaboración de mapas de riesgo para los programas de vivienda”; vi) funcionarios de rango equivalente y Comités de Revisión Gerencial para el análisis de operaciones relacionadas con riesgos (Bolivia y Chile)
- *establecimiento de relaciones con socios regionales e internacionales para la cooperación:* distintas reuniones, incluidas las siguientes: i) asociación entre la ASDI y el BID (agenda de cooperación); ii) Comisión Europea (estudio de posibles actividades conjuntas); iii) JICA (especialmente, gestión de riesgos en Honduras); iv) GTZ (gestión de riesgos a nivel municipal); v) CEPREDENAC y CRRH en el marco del SICA, la CEPAL y la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres Naturales (desarrollo de proyectos en el marco del Plan Puebla-Panamá).

Iniciativas regionales

Plan Puebla-Panamá: Este año nos centramos en el suministro de apoyo al Comisionado panameño para ayudarlo a lanzar la Iniciativa de Prevención y Mitigación de Desastres. En la primavera, la asistencia administrativa se reorientó, pasando de la oficina del Banco para el PPP al Comisionado; asimismo, elaboramos un plan de acción para lanzar la iniciativa, que fue aprobado por los Comisionados en agosto. En septiembre se contrató un consultor (supervisado por el punto focal), que actualmente trabaja para el establecimiento de relaciones en torno a la iniciativa en los ocho países en cuestión y para la definición de una visión compartida y de compromisos de los países dentro del marco de dicho plan.

Productos no financieros

Manejo de sequías. Redacción de un documento sectorial en el que se analiza el riesgo de la región (una sequía de nivel moderado a grave cada dos años) y propuesta de una estrategia en respaldo de la gestión del riesgo de sequías en la región.

Operaciones aprobadas

República Dominicana: Facilidad para la prevención de desastres (DR-145). Aprobada en junio, esta operación de US\$5 millones tiene por objeto ayudar al país a mejorar su capacidad para reducir y manejar los riesgos de desastres a los niveles nacional y municipal y sentar las bases para un programa más amplio de inversiones públicas en la reducción de riesgos.

Nicaragua: Programa de Reactivación Productiva Rural (NI-159). Aprobado en septiembre, este préstamo incluye financiamiento para reducir efectos potenciales en zonas expuestas al riesgo de sequía.

Programa de información e indicadores para la gestión de riesgos debidos a desastres naturales (TC-0002018-RG). Operación de cooperación técnica regional, con fondos especiales japoneses por un monto de US\$1,3 millones. Dos componentes, con organismos ejecutores, la CEPAL y la Universidad Nacional de Medellín. Objeto: definir indicadores de vulnerabilidad y su sensibilidad a los instrumentos de política. La metodología se ensayará en 10 países latinoamericanos.

Promoción de prácticas óptimas para la prevención de desastres y la gestión de riesgos en municipios centroamericanos (TC-0209003-RS). Aprobada en septiembre, esta operación de cooperación técnica regional por US\$150.000 del Fondo CABILICA tiene por objeto diseñar e instrumentar una estrategia de comunicación para promover la gestión de riesgos dentro de las administraciones municipales, e incluye grupos focales dentro de los países, una videocinta documental sobre prácticas óptimas en la región, ponencias y debates en los foros anuales de FEMICA y talleres nacionales.

Gestión del riesgo ambiental en asentamientos de viviendas económicas en zonas urbanas de América Central (TC-01-06-04-4-RG). Mejorar la capacidad técnica e institucional de los gobiernos municipales para manejar los riesgos ambientales y reducir la vulnerabilidad en los asentamientos humanos de bajos ingresos. Honduras, Nicaragua y El Salvador.

Honduras: Gestión financiera del riesgo de catástrofes (TC-0112020). Programa de asistencia técnica, aprobado en septiembre y cifrado en US\$150.000, para ayudar a las autoridades económicas a evaluar las pérdidas probables que afrontan frente a desastres futuros y definir una estrategia financiera para reducir pérdidas y cumplir los requisitos de la reconstrucción. Operación diseñada con el Banco Mundial.

Operaciones de cooperación técnica para emergencias (6). El Salvador y Honduras para el dengue, Costa Rica y Haití para inundaciones y México y Haití para huracanes.