

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

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

Participación del sector privado

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

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

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

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

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

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

Información sobre el riesgo para la toma de decisiones

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

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

Promoción del liderazgo y cooperación en la región

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

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

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

Incorporación de la gestión de riesgos en las operaciones del Banco

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

Mecanismo de Innovación en la Prevención de Desastres

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

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

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

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

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

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

Diálogo entre los países y el Banco

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

Reducción del riesgo en la preparación y el financiamiento de proyectos

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

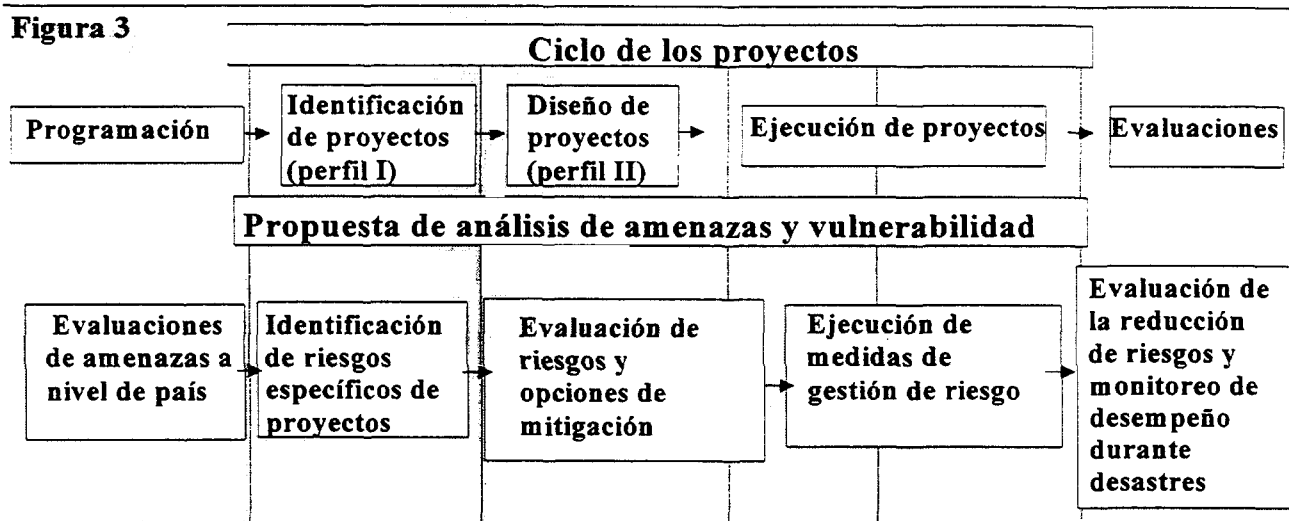
El Comité de Medio Ambiente e Impacto Social, cuya función es revisar todas las operaciones del Banco, colaborará con los equipos de proyecto en la evaluación de los requisitos para reducir la vul-

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

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

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

Gestión de riesgos en el ciclo de proyectos: una propuesta



Evaluación de la experiencia del Banco

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

Redes de información y alianzas estratégicas

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

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

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

Llamado a la acción

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

Material de lectura

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



Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales

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

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

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

Ginebra, el 9 de julio de 1999



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

Afirman que: ...

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

Recomiendan: ...

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

Pasajes de **La Declaración de San José**

Reunión Hemisférica del DIRDN

San José, Costa Rica, 4 de junio de 1999.