

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

Plan de acción del BID

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D. C.

Departamento de Desarrollo Sostenible
Informe Especial

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

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

Sustainable Development Dept. Special Report.

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

p. cm.

Includes bibliographical references.

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

363.348 F25--dc21

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

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

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

Marzo de 2000

Esta publicación puede obtenerse de:

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

Correo electrónico: mariak@iadb.org

Fax: 202-623-1786

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

Fotos:

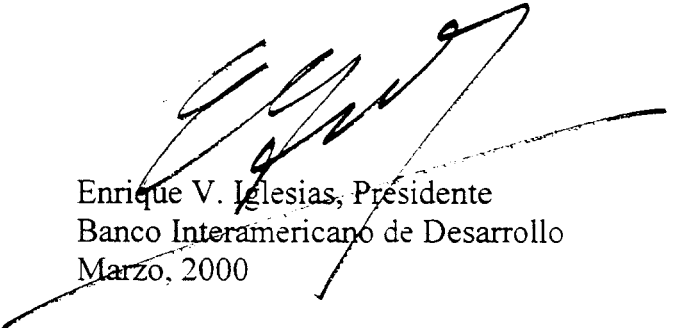
Portada: Tegucigalpa, Honduras después del Huracán Mitch, 1998. Contraportada: Volcán Pichincha, Ecuador, 1999.

Presentación

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

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

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



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

Abreviaciones

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

Indice

Panorama	1
Primera parte - América Latina, el Caribe y los desastres naturales	4
El enorme costo humano, económico y social	
Esquemas de desarrollo que contribuyen a la vulnerabilidad	
Capacidad y recursos de la región para hacer frente al desafío de los desastres	
Segunda parte - El marco de política del BID	9
El Grupo del BID	
La visión estratégica del Banco para el desarrollo	
El enfoque del BID para la gestión de riesgos	
Tercera parte - Proyectos de reducción de riesgos y recuperación tras los desastres	15
Inversiones en componentes claves de la reducción de riesgos y la recuperación tras los desastres	
Reformas institucionales	
Respuesta inmediata	
Reconstrucción y transformación	
Cuarta parte – Mirando hacia el futuro: plan de acción	22
Areas estratégicas de reducción de riesgos	
Incorporación de la gestión de riesgos en las operaciones del Banco	
Llamado a la acción	

Panorama

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

sectoriales, respaldadas por sus respectivos presupuestos.

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

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

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

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

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

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

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

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

El enorme costo humano, económico y social

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

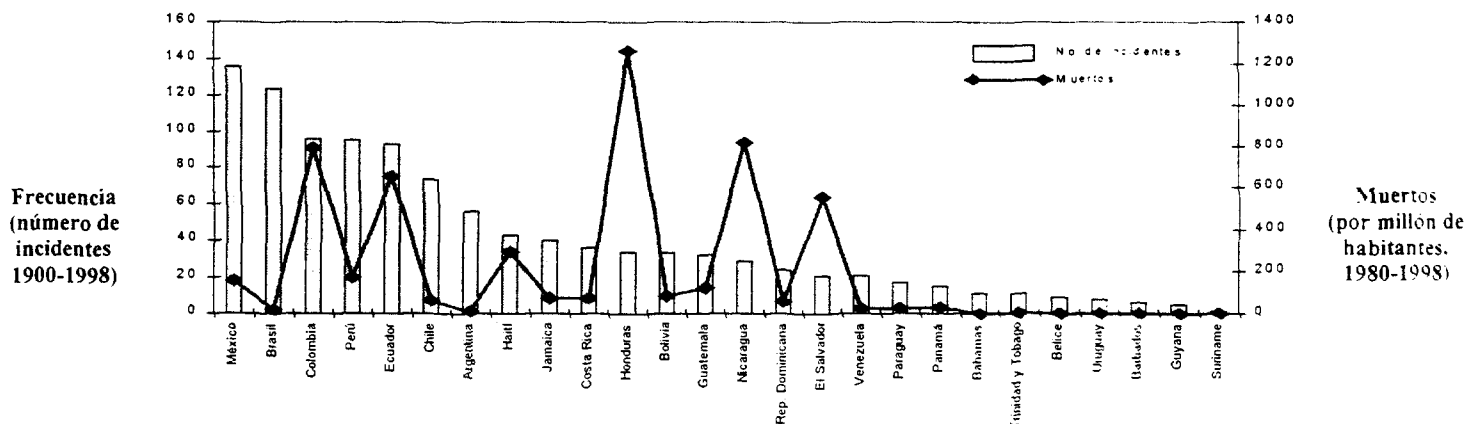
de personas han sido afectadas directamente por los daños o la destrucción de su vivienda, sus medios de subsistencia y sus comunidades. En los peores casos, las inundaciones, los terremotos, los huracanes y los deslizamientos de tierra han resultado en la pérdida de más de 20.000 personas por vez.

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

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

Figura 1

Desastres naturales y número de muertos



Fuente: OFDA/CRED, 1999.

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

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

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

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

Esquemas de desarrollo que contribuyen a la vulnerabilidad

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

Recuadro 1

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

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

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

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