

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

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

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

### **La pobreza y la degradación del ambiente en las áreas rurales**

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

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

### **Deficiencias en la planificación de políticas**

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

### **Falta de interés político en la prevención**

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

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

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

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

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

### **Estabilidad macroeconómica y consolidación de la democracia**

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

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

### **Nueva agenda de los gobiernos**

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

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

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

### **Instituciones especializadas y sociedad civil**

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

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

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

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

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

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

## Segunda parte: El marco de política del BID

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

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

### El Grupo del BID

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

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

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

#### Recuadro 2

##### Tendencias de los préstamos del BID

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

Fuente: Informe Anual del BID de 1999.

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

Recuadro 3

## Servicios del BID

**Servicios financieros**



*Sector público:*

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

**Instrumentos de financiamiento nuevos y Flexibles**



*Sector privado:*

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

**Servicios profesionales**



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

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

### La visión estratégica del Banco para el desarrollo

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

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

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

#### **Inversiones sociales y el desarrollo urbano**

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

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

### **Modernización del Estado**

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

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

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

### **Competitividad**

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

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

### **Cooperación regional**

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

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

### **Medio ambiente y manejo de los recursos naturales**

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

### **El enfoque del BID para la gestión de riesgo**

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

#### **La nueva política**

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

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

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

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

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

### **Movilización de recursos**

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

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

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

### **Información, concientización y fomento del diálogo en la región**

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

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

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

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

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

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

<b>Recuadro 4</b>					
<b>Elementos claves de la gestión de riesgos</b>					
<b>Fase anterior: prevención y reducción de riesgos</b>				<b>Fase posterior: recuperación</b>	
<b>Identificación de riesgos</b>	<b>Mitigación y prevención</b>	<b>Transferencia de riesgos</b>	<b>Preparativos</b>	<b>Respuesta de emergencia</b>	<b>Rehabilitación y reconstrucción</b>
Evaluación de amenazas naturales (frecuencia, magnitud y localización)	Obras de mitigación física y estructural	Seguro y reaseguro de infraestructura pública y bienes privados	Sistemas de alerta temprana y de comunicaciones	Asistencia humanitaria	Rehabilitación y reconstrucción de infraestructura crítica dañada
Evaluación de la vulnerabilidad (población y bienes expuestos)	Ordenamiento territorial y códigos de construcción	Instrumentos de mercados financieros (bonos para catástrofes, "hedge funds" indexados según las condiciones meteorológicas, etc.)	Planes para imprevistos (compañías de servicios públicos)	Limpieza, reparaciones temporales y restablecimiento de servicios	Gestión macroeconómica y presupuestaria (estabilización, protección de gastos sociales)
Evaluación de riesgos (la amenaza y la vulnerabilidad)	Incentivos económicos para la mitigación	Privatización de servicios públicos con reglamentación en materia de seguridad (energía, agua, transporte, etc.)	Redes de instituciones que responden en situaciones de emergencia (locales y nacionales)	Evaluación de los daños	Revitalización de sectores afectados (exportaciones, turismo, agricultura, etc.)
Vigilancia de las amenazas naturales y elaboración de pronósticos (SIG, preparación de mapas y formulación de situaciones hipotéticas)	Educación, capacitación y concientización sobre riesgos y prevención	Fondos para calamidades (nacionales o locales)	Refugios y planes de evacuación	Mobilización de recursos para la recuperación (públicos, multilaterales, seguros)	Incorporación de componentes de mitigación de desastres en actividades de reconstrucción
<p><b>Creación y fortalecimiento de sistemas nacionales de prevención y respuesta a los desastres:</b> estos sistemas forman una red integrada e intersectorial de instituciones que aborda todas las fases antedichas de reducción de riesgos y recuperación tras los desastres. Las áreas en las cuales se necesita apoyo son normativa y planificación, reforma de marcos jurídicos y regulatorios, mecanismos de coordinación, fortalecimiento de instituciones participantes, planes nacionales de acción, políticas de prevención y desarrollo institucional.</p>					

### **Enfoque integrado**

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **Identificación y análisis de los riesgos**

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

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