

Anexos

Anexo 1

Plan de Acción del Banco

El Banco preparó en 2000 el Plan de Acción para Enfrentar el Desafío de Desastres Naturales en América Latina y el Caribe (BID, 2000). En el documento identifica la necesidad de brindar ayuda financiera a los países en los siguientes aspectos:

- *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 intersectoriales, respaldadas por sus respectivos presupuestos.
- *La prevención dentro de la cultura:* Obtener y difundir información sobre el riesgo y ofrecer la oportunidad a los ciudadanos y otras partes interesadas para que tomen medidas para reducirlo.
- *Reducción de la vulnerabilidad de los pobres:* Apoyar a las familias y las comunidades pobres a reducir su vulnerabilidad y acelerar su recuperación, y brindar mecanismos de protección tras los 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 y transferencia del riesgo 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 del riesgo, establecer indicadores de la vulnerabilidad y del progreso de su reducción, y promover una amplia difusión de la información.
- *Fomento del liderazgo y la cooperación en la región:* Estimular una acción coordinada y movilizar recursos regionales para las inversiones destinadas a la reducción del riesgo.

El Plan de Acción señala, además, las siguientes acciones para internalizar la gestión del riesgo en las operaciones del Banco:

- *Mecanismos de prevención de desastres:* Crear mecanismos financieros para ayudar a los países a tomar y fortalecer medidas para la prevención de desastres y la gestión del riesgo.
- *Reducción del riesgo como componente del diálogo con los países prestatarios del Banco:* Fomentar el diálogo sobre la determinación del riesgo, estrategias para su gestión y el uso de los instrumentos disponibles en el BID para financiar inversiones relacionadas con la reducción del impacto de los desastres.
- *Reducción de riesgos en el ciclo de los proyectos:* Incluir el análisis y la reducción del riesgo en la programación y en la identificación, formulación, ejecución y evaluación de proyectos.
- *Puntos focales en el Banco para la gestión del riesgo:* Apoyar a los países en la preparación de programas de reducción del riesgo 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, financiar inversiones en prevención y reconstrucción y establecer protocolos interinstitucionales para la respuesta a los desastres.

El análisis sobre la política y el plan de acción realizado por la Oficina de Evaluación (OVE) indica que los préstamos han conformado la parte más visible de la actividad del Banco relacionada con los desastres (BID, 2004).

En el período de 1995 a 2002, la composición aparente de los montos totales de estos programas de crédito con relación a desastres ha sido: 53% para la reconstrucción, mayoritariamente de la infraestructura física afectada (carreteras, agua, alcantarillado y energía), 41% para inversiones en prevención y mitigación, y 6% de préstamos de emergencia. Con respecto a las cooperaciones técnicas relacionadas con los desastres, el financiamiento para prevención y mitigación correspondió al 78%, el financiamiento de rehabilitación al 17% y el financiamiento de emergencias al 5% de los montos totales (BID, 2004). Como resultado de su evaluación, la oficina de OVE está proponiendo una revisión de la política actual del Banco, que se espera llevar a cabo entre 2004 y 2005.

Facilidad Sectorial para la Prevención de Desastres (GN-2085-4)

En marzo de 2001, el Banco aprobó un mecanismo financiero para llevar a cabo y fortalecer acciones orientadas a la prevención y mitigación de los desastres. Este mecanismo apoya el establecimiento de programas piloto para adquirir experiencia en la gestión integral del riesgo y la prevención de desastres. Estos programas ayudan también a reforzar la capacidad institucional antes de que se lleven a cabo programas de mayor escala. Este instrumento cuenta con recursos de carácter reembolsable por hasta US\$ 5 millones por proyecto. Estas inversiones pueden cubrir diversas áreas: (i) desarrollo institucional y de políticas relacionadas con sistemas de prevención y atención de desastres; (ii) establecimiento o adaptación de instrumentos financieros innovadores (fondos para reducir el riesgo, acuerdos de financiamiento contingente y esquemas de seguros); (iii) pronóstico y monitoreo de las amenazas; (sistemas de alerta y alarma), y (v) estrategias e inversiones prioritarias de mitigación. Otras áreas incluyen a la educación y capacitación, el desarrollo de tecnologías para la reducción del riesgo y sistemas de información para el seguimiento y la evaluación.

Fuente: BID, 2001.

Anexo 2

Financiamiento después de un desastre

Según el estudio de Freeman et al. (2003), el análisis de los casos sugiere que los países pequeños con alta incidencia histórica de desastres naturales pueden enfrentar la posibilidad de recortes significativos en su capacidad para financiar la reconstrucción después de un desastre. Esta es la situación en la República Dominicana y El Salvador. Para los países de mayor tamaño y de menor o más diversificada exposición al riesgo de desastres, el modelo indica una mayor habilidad para absorber las pérdidas resultantes. Este ha sido el caso de Bolivia, que además ha tenido suficientes recursos para responder a desastres, gracias al acceso tradicional a préstamos de bajo interés de las instituciones multilaterales. Por otro lado, en Colombia, país similar por su diversidad geográfica, pero más poblado y con relativamente mayores ingresos per cápita, el gobierno ha sido capaz de expandir la recolección de impuestos para cubrir las pérdidas por desastres. Pero para cualquier país, los cambios en su vulnerabilidad (aumento de la urbanización en áreas propensas a desastres, por ejemplo) o en la situación económica los obligarán a enfrentar una reevaluación de las soluciones financieras utilizadas con anterioridad para financiar potenciales pérdidas por desastres futuros.

En el caso de los desastres de gran magnitud, los gobiernos han actuado *de facto* como financiadores *ex-post* en última instancia. Estas obligaciones financieras se pueden dividir en tres categorías distintas: (a) las destinadas a cubrir el costo financiero de los daños a la infraestructura; (b) las originadas en presiones políticas para proporcionar financiamiento a los actores del sector privado con insuficiente cobertura de seguro; y (c) los subsidios para suministrar productos, principalmente a los sectores de bajos ingresos.

La carencia de mercados adecuados de seguros, la falta de gestión integral del riesgo y la ausencia de capacidad, por parte de los gobiernos, para absorber las pérdidas mediante la recaudación de recursos propios, ha incidido en que el sector público se vea en la obligación de asumir una carga financiera usualmente superior a sus posibilidades. La ayuda bilateral o multilateral puede entonces paliar estos inconvenientes, cuando se concede a través de fondos reembolsables o no reembolsables y, en algunos casos, por la condonación o reestructuración de las deudas vigentes.

La disponibilidad del financiamiento *ex-post* mediante donaciones o a través de préstamos con bajas tasas de interés, tiende a crear incentivos perversos en la medida en que los gobiernos pueden preferir depender de esos recursos blandos en vez de manejar adecuadamente su riesgo. Además, la ayuda externa no está siempre disponible inmediatamente en la forma requerida por el país en un momento de crisis. Últimamente se ha hecho frecuente que luego de un desastre mayor, los países afectados convoquen a la comunidad internacional para la integración de grupos consultivos y de apoyo. Por este medio, los países buscan financiamientos blandos y concesiones para recuperar su infraestructura y mejorar su capacidad financiera para enfrentar las necesidades planteadas por los sectores sociales⁴.

Dado que las acciones de prevención y mitigación no podrán eliminar completamente las pérdidas, siempre se requerirán algunas medidas para el financiamiento de su reposición. Para cubrir las necesidades de la emergencia que surgen después de un desastre, usualmente se transfieren recursos presupuestarios desde los programas existentes del gobierno y de los fondos de desarrollo (municipal, social, urbano y rural, entre otros). También se busca tener la mayor cantidad posible de donaciones internacionales y, en caso

⁴ En los últimos años se han llevado a cabo los Grupos Consultivos de Desastres Naturales de Estocolmo, en 2000; de Madrid, en 2001, y de Washington, en 2002. En todos estos casos, dichos eventos han sido liderados por el BID.

de que haya acceso fácil, de créditos de emergencia (como la Facilidad de Respuesta Inmediata ante las Emergencias del BID – GN-2038-12). Hasta ahora son casi excepcionales las ocasiones en que los países han invertido recursos financieros para reponer los bienes y servicios naturales y comienzan a apreciarse algunas iniciativas para financiar *a posteriori* este tipo de pérdidas, como por ejemplo en el caso de las pequeñas inversiones realizadas para reconstruir las instalaciones de vigilancia y ecoturismo en los parques nacionales El Este y Los Haitises en República Dominicana, por medio del préstamo 1152/OC-DR del BID (1999).

Las acciones ex post del enfoque integral de gestión del riesgo consisten esencialmente de: (a) la atención inmediata a la emergencia, y (b) las inversiones en rehabilitación y reconstrucción. A continuación se presentan instrumentos de financiamiento externo, frecuentemente usados para las dos fases (donaciones y redireccionamiento de préstamos vigentes, respectivamente).

ATENCIÓN INMEDIATA A EMERGENCIAS

Las acciones de atención inmediata son aquellas que se realizan normalmente entre dos y cuatro semanas después de un desastre. El primer paso consiste en diagnosticar el estado en que han quedado la infraestructura, los bienes y servicios naturales, y el ambiente (por ejemplo, cuantificación de daños y pérdidas, accidentes tecnológicos y contaminación). En segundo lugar, se requiere determinar la situación en que se encuentra la población a causa de los daños a los componentes de los que depende su calidad de vida (salud, saneamiento y ambiente) y de los bienes y servicios naturales que sustentan la base productiva de los sectores de producción natural (agua, suelo, recursos costeros), y su capacidad para reiniciar las labores productivas respectivas. Adicionalmente, se analizará la condición operativa de las entidades ejecutoras de los proyectos del BID en ejecución en el país, la situación del personal, instalaciones y equipos, y la capacidad de reiniciación y ejecución de labores, entre otras.

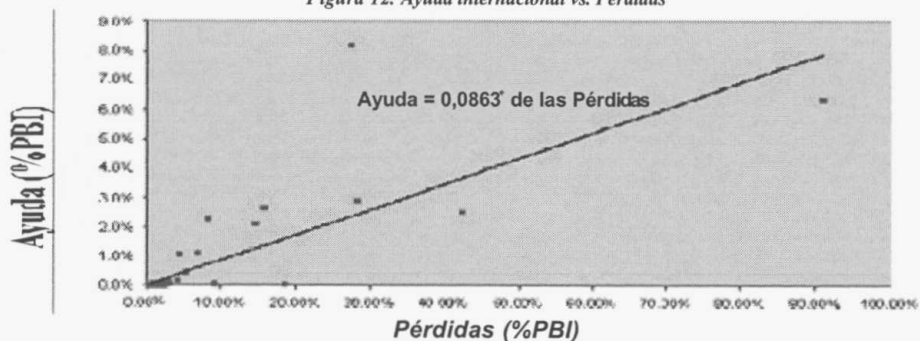
El énfasis en esta fase debe orientarse hacia la respuesta inmediata y coordinada de los diferentes grupos de intervención, a través de un sistema que movilice los esfuerzos y canalice la ayuda hacia las víctimas y garantice el restablecimiento oportuno de los servicios básicos esenciales, tanto para la población afectada como para el programa mismo y el sector productivo que aprovecha los bienes y servicios y la calidad ambiental en general. Es conveniente haber definido previamente algunos puntos como los siguientes, a título de ejemplo:

- Evaluación de los daños a la población, las líneas vitales, la infraestructura, las actividades productivas de bienes y servicios, el ambiente, los recursos naturales y la calidad de vida de los beneficiarios, así como las acciones de mitigación, costos, estrategias y planes de acción para la recuperación.
- Capacidad de las entidades ejecutoras para preparar diagnósticos rápidos acerca del estado del personal, instalaciones, equipos y situación financiera de las entidades.
- Capacidad técnica y apoyo logístico necesarios para la formulación eficaz y fundamentada de una cartera de proyectos de rehabilitación y reconstrucción.

Facilidad de Respuesta Inmediata a Emergencias (GN-2038-12)

En junio de 2003 el Banco creó la Facilidad de Respuesta Inmediata ante las emergencias (FRI), que le permite responder rápidamente ante los desastres con préstamos de hasta US\$ 20 millones del capital ordinario o US\$ 10 millones en recursos del Fondo para Operaciones Especiales (recursos concesionales). Su objetivo es tener una disponibilidad inmediata de los recursos necesarios para financiar un menú preestablecido de actividades elegibles, que incluyen la ayuda para acelerar el restablecimiento de los servicios básicos, el financiamiento de reparaciones inmediatas y los trabajos de limpieza de escombros en el

Figura 12. Ayuda internacional vs. Pérdidas



Fuente: Freeman et al., 2003

período inmediato posterior a un desastre. La solicitud del país pone en movimiento un procedimiento acelerado de aprobación de financiamiento que puede tomar de dos a cuatro semanas. El Banco ha financiado ocho préstamos a través de un instrumento similar anterior a la FRI, el Mecanismo de Reconstrucción de Emergencia (MRE). Debido a una gran demanda de sus recursos, el MRE, que originalmente fue dotado con US\$ 100 millones, ya se había agotado y como resultado de una evaluación, se estableció la FRI que no tiene un monto máximo asignado (BID, 2003).

La ayuda externa se compone de donaciones públicas y privadas, provenientes de instituciones y organismos gubernamentales, bajo la forma de auxilio, asistencia técnica, subsidios, productos primarios y remesas (Albala-Bertrand, 1993; en Freeman et al., 2003). La cantidad de ayuda depende de la naturaleza e intensidad del desastre y de la relación política entre el país donante y el receptor. En su mayoría las donaciones se ofrecen en el momento del desastre y no para invertir en prevención. Además, usualmente una gran parte de los recursos donados no es utilizable por ser en especie y a veces en bienes no requeridos como prioridad o porque demoran en llegar. Igualmente, la obtención de donaciones para la reconstrucción de largo plazo suele ser difícil. A veces, las donaciones están acompañadas de exigencias y condiciones que pueden convertirse en obstáculos que empeoran la ineficiencia heredada de las estructuras institucionales de gestión del país. Esto se vuelve crítico cuando la capacidad gerencial es insuficiente frente a la tarea de emergencia y no puede atenderse adecuadamente a causa del flujo intenso de recursos de corto plazo. Esta coyuntura pasa entonces a ser parte integral del riesgo y, por ello, es imperativo reforzar las capacidades institucionales de administración, ejecución y transparencia, pero simplificando y adaptando los procedimientos de contratación y adquisición a las situaciones de emergencia.

Según el análisis de Freeman et al. (2003), la asistencia internacional recibida, en relación con las pérdidas sufridas calculadas del PIB, ha cubierto sólo un 8,6% de los costos ocasionados por los desastres⁵. Este análisis fue realizado a partir de la información disponible sobre los desastres sucedidos desde 1960 y que causaron pérdidas por más de US\$ 50 millones en 16 países de América Latina⁶. Es evidente que no deben hacerse expectativas optimistas de que las donaciones son un mecanismo suficiente para resolver el problema financiero de los desastres.

⁵ El coeficiente de correlación para esta regresión fue de 0,55 después de eliminar los valores atípicos (Freeman et al., op. cit.)

⁶ Datos: Centro de Preparación para Desastres Naturales de América Central; Munich Re y Organización de Estados Americanos. Datos sobre desastres en las décadas de 1960 y 1970: Albala-Bertrand, *The Political Economy of Large Natural Disasters*, Apéndice A. Para República Dominicana, 1998: Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Unión Europea, Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento, Organización de las Naciones Unidas, Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

INVERSIONES EN REHABILITACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN

Las actividades de rehabilitación son aquellas que típicamente se inician entre tres y seis meses después de un desastre y que se concentran en mejorar la situación del personal, infraestructura y equipos dañados. En esta fase se persigue el restablecimiento de las capacidades de prestación de servicios básicos (comunicación, transporte, agua, saneamiento y salud) y pretende favorecer la recuperación de la calidad de vida de los beneficiarios, pero teniendo la prudencia de no reconstruir la vulnerabilidad

La rehabilitación no introduce modificaciones significativas en el diseño ni en la dimensión, pero sí puede incorporar mejoras en la seguridad, sobre todo en obras, bienes y servicios que, luego de una evaluación, demuestren no haber sufrido daños estructurales mayores, y que además no están emplazados en lugares con elevados niveles de exposición. Cuando los daños alcanzan grados que inducen a dudar acerca de la integridad estructural o se determina que en su emplazamiento actual puede producirse alguna situación peligrosa en el futuro, conviene recomendar su readecuación y traslado

Las inversiones en reconstrucción de instalaciones dañadas son las que típicamente se inician luego de unos seis meses de sucedido el desastre y que se enfocan en la recuperación de las obras, bienes y servicios naturales y ambientales. Las instalaciones dañadas deberían ser resarcidas sin reconstruir la vulnerabilidad, evitando, de paso, la incorporación de elementos que puedan repetir las causas que originaron el desastre. Cuando la estructura o el sitio ofrecen indicios de mantener su vulnerabilidad, es preferible reubicar y mejorar el diseño. La financiación de la reconstrucción puede incluir medidas como la prolongación de los períodos de ejecución de los proyectos interrumpidos, la ampliación de las metas y montos del financiamiento, el refinanciamiento y la identificación de proyectos de inversión nuevos. Aunque no es posible aportar orientaciones generales y es necesario evaluar cada caso en particular, el daño sucedido puede ofrecer indicaciones valiosas para el nuevo diseño, considerando las relaciones de costo/beneficio, el período de recurrencia del fenómeno y cualquier otro criterio técnico, científico, ambiental y económico que se considere oportuno

El redireccionamiento de préstamos vigentes, para utilizarlos como mecanismo financiero de rehabilitación y reconstrucción, es una práctica que podría volverse inadecuada y quizás hasta peligrosa, en el caso de no aplicarse mediante procedimientos planificados de antemano. Su potencialidad de generar efectos perversos se deriva del cambio en las prioridades de desarrollo previamente establecidas, en la generación de obstáculos para la aprobación de nuevas líneas de crédito y en el desestímulo para utilizar otros mecanismos financieros. En ocasiones puede suceder que estos redireccionamientos afecten a segmentos de la población, regiones y sectores que quizás no habían sido impactados directamente por el desastre y así se extiende su efecto en el espacio y el tiempo. Debe profundizarse el papel de los organismos financieros y multilaterales en su relación con los gobiernos, a fin de definir reglas y procedimientos adecuados *ex-ante* para orientar la “redirección” del financiamiento vigente.