



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

FACILIDAD SECTORIAL PARA LA PREVENCIÓN DE DESASTRES

9 de marzo de 2001

I. FACILIDAD SECTORIAL PARA LA PREVENCIÓN DE DESASTRES^{1/}

A. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTO

- 1.01 Los países de América Latina y el Caribe no desconocen la devastación que provocan los huracanes, las inundaciones, los terremotos, los deslizamientos de tierra y las erupciones volcánicas. Tan sólo en los últimos diez años, los desastres naturales cobraron más de 45.000 vidas, afectaron a 40 millones de personas y causaron más de US\$20.000 millones en daños directos. Con un promedio de 40 desastres de considerable magnitud al año, la región ocupa el segundo lugar, después de Asia, en términos de la frecuencia con que ocurren los desastres.
- 1.02 En el curso de los cuatro últimos años, el BID ha aprobado US\$1.500 millones en nuevo financiamiento a fin de ayudar a los países que han sido afectados a recuperarse de los desastres, aumentando de esta forma el promedio anual de préstamos que otorga en relación con desastres por un factor de 10 frente a las cifras registradas en los 15 años anteriores. La persistencia de la pobreza generalizada y las tendencias de desarrollo marcadas por una urbanización rápida y descontrolada, así como la degradación del medio ambiente han contribuido al aumento de la gravedad de los daños derivados de los desastres naturales en los últimos decenios.
- 1.03 Esta tendencia hace necesario poner fin al ciclo de destrucción y reconstrucción en la región y abordar las causas fundamentales de su vulnerabilidad. Es preciso adoptar un enfoque dinámico e integrado a efectos de disminuir las consecuencias de los desastres en la región. En deliberaciones recientes llevadas a cabo con países del Caribe sobre el tema de los desastres naturales y la adaptación a las repercusiones de cambios climáticos, se hizo evidente el gran interés que existe a fin que se establezcan instrumentos financieros como la facilidad que se propone.
- 1.04 Con el ánimo de encarar el desafío que supone el aumento de riesgos y pérdidas ocasionados por desastres naturales, el Banco otorgará prioridad a la labor preventiva y de mitigación de desastres, así como al desarrollo de una capacidad de gestión de riesgo, consistente con su nueva Política sobre Desastres Naturales y el Plan de Acción que presentó el Presidente Iglesias en un seminario especial celebrado con ocasión de la Reunión Anual del BID en Nueva Orleans el 26 de marzo de 2000. El Banco, como organismo de desarrollo, se valdrá de su ventaja comparativa para ayudar a los países a integrar elementos de prevención y mitigación de daños en sus estrategias de desarrollo sostenible mediante instrumentos financieros especialmente dirigidos, como la Facilidad Sectorial para la Prevención de Desastres.

^{1/} El término “desastre” se refiere (de acuerdo a las políticas operativas del Banco Interamericano de Desarrollo) a cualquier emergencia que se produzca a raíz de fenómenos naturales, accidentales o de origen humano que provoquen muerte, daños a la infraestructura física y de servicios en cualquier país miembro prestatario, o pérdidas de bienes materiales de una magnitud tal que afecten el desarrollo económico y social. (“Emergencias derivadas de desastres naturales e inesperados”, documento GP-92-14).

1.05 La creación de la Facilidad Sectorial para la Prevención de Desastres se presenta a consideración en el marco de las facilidades sectoriales aprobado por el Directorio el 22 de marzo de 2000 (GN-2085-2). Los aspectos operativos, regulaciones y procedimientos que rigen a las facilidades sectoriales ya establecidas (educación, salud y comercio) también se aplicarán a la Facilidad Sectorial para la Prevención de Desastres.² Entre estos aspectos operativos, es importante el requisito de que la Facilidad Sectorial adopte como base de sus operaciones las prácticas óptimas ya existentes. Habida cuenta de que será necesario considerar iniciativas en materia de prevención y preparación para casos de desastre en forma experimental, se tendrá que contar con la opción de usar los préstamos para operaciones de innovación.

B. OBJETIVO

1.06 La Facilidad Sectorial de Prevención de Desastres tiene como objetivo reforzar los sistemas de prevención de desastres y de manejo del riesgo reduciendo la vulnerabilidad y aumentando el nivel de preparación para enfrentar los desastres naturales. La facilidad Sectorial ayudará a los países a cumplir las metas de reducción de riesgos en su desarrollo mediante la creación de consensos en materia de prioridades intersectoriales, el fortalecimiento de instituciones y la preparación de los países para poner en marcha programas nacionales de mayor envergadura.

C. DESCRIPCIÓN

1.07 Los recursos de la Facilidad Sectorial se destinarán al financiamiento, con carácter reembolsable, de operaciones individuales solicitadas por los países miembros prestatarios. Las operaciones individuales recibirán un monto máximo equivalente a US\$5 millones, de conformidad con el marco de las facilidades sectoriales aprobado por el Directorio Ejecutivo (Sección III.C. de la Propuesta de nuevos Instrumentos Flexibles de Préstamo, documento GN-2085-2), y estarán sujetas también al monto total equivalente a US\$150 millones establecido como límite global acumulativo para préstamos otorgados por las facilidades sectoriales. Los procedimientos de aprobación establecidos para las operaciones de las facilidades sectoriales serán aplicados, incluyendo la presentación, por cada documento de proyecto, de un resumen ejecutivo al Directorio, para información, cinco días antes de que se apruebe el préstamo.

1.08 Además de proveer financiamiento reembolsable, el BID procurará movilizar fondos no reembolsables aportados por donantes bilaterales, y los usará, de manera selectiva, especialmente para los países de más bajos ingresos, en un contexto tanto nacional como regional, con el fin de identificar las principales necesidades y oportunidades de prevención.

1.09 La Facilidad Sectorial ayudará a los países a adoptar un enfoque integral que les permita reducir y manejar el riesgo que suponen los desastres naturales, antes de que se produzca la catástrofe, a través de los siguientes componentes: (1) *identificación y pronóstico de*

^{2/} De los instrumentos flexibles, el préstamo para operaciones de innovación podría complementar la Facilidad Sectorial de Prevención de Desastres.

riesgos a fin de entender y cuantificar la vulnerabilidad y el riesgo de desastre al que se está expuesto; (2) *mitigación* para abordar la causa estructural de la vulnerabilidad; (3) *preparación* para mejorar la capacidad del país de atender rápida y eficazmente una emergencia. El financiamiento también se dirigirá a la (4) formulación de medidas de *transferencia de riesgos* que permitan repartir los riesgos financieros a lo largo del tiempo y entre diferentes actores, así como a la (5) creación de *sistemas nacionales eficaces para la reducción de riesgos*.

- 1.10 Cada uno de los cinco componentes antes mencionados incluye actividades que beneficiarían directamente a los sectores más pobres de la sociedad; una de ellas es el mejoramiento de los preparativos para casos de desastre mediante sistemas de alerta temprana para los asentamientos tales como las favelas situadas en las laderas más vulnerables. Las poblaciones más pobres también se beneficiarían de una mayor capacidad de recuperación a nivel nacional en situaciones catastróficas, que sería uno de los objetivos de la Facilidad. Como un ejemplo se puede mencionar que para los grupos más pobres de la población es imprescindible contar con servicios sociales y de transporte público que sean confiables.

1. Identificación y pronóstico de riesgos

- 1.11 El manejo de riesgos exige un entendimiento de los riesgos naturales y de la correspondiente vulnerabilidad de los países. Ambos elementos se combinarían en *estudios de identificación de riesgos*, los cuales diseñarán medidas de mitigación, establecerán sistemas de incentivo para reducir el riesgo (como por ejemplo a través de fondos contingentes), planificarán la utilización de terrenos y canalizarán la inversión pública y privada hacia zonas relativamente seguras. Este componente financiará acciones de *seguimiento y pronóstico de riesgos naturales, los sistemas de información geográfica y otros instrumentos para la creación de modelos* que permitan integrar la información y articular posibles escenarios de desastre.

2. Mitigación

- 1.12 El propósito del componente de mitigación es reducir, en el largo plazo, el riesgo de los desastres naturales para la gente, la propiedad y el proceso de desarrollo. Este componente financiará el *diseño de obras civiles*, tales como la reconversión de hospitales y escuelas para que puedan resistir los efectos de terremotos; el control de desagües y la estabilización de declives; la incorporación de redundancia en sistemas críticos tales como el suministro de agua, e inversiones en la seguridad de represas; así como el diseño de *inversiones en obras ambientales* como la protección de riberas, control de la erosión, preservación de suelos y control de incendios forestales. Entre las *medidas no estructurales* se incluyen el diseño y aplicación de códigos y normas de construcción, la planificación del uso de terrenos, campañas de concientización de la comunidad y estudios sobre incentivos económicos en favor de conductas que promuevan medidas de mitigación.

3. Preparación

- 1.13 Con cargo a este componente se financiarán acciones tendientes a mejorar el grado de preparación de los países a fin de responder rápida y eficazmente para salvar vidas, mitigar el sufrimiento y mejorar las posibilidades de recuperación de las comunidades, en caso de una emergencia. Dichas acciones incluyen el *fortalecimiento de los sistemas de alerta oportuna y de comunicaciones, así como la preparación de planes contingentes* por parte de empresas de servicio público y otros organismos que prestan servicios básicos; *provisión de equipos y capacitación*; formulación y prueba de *planes de evacuación*, y fortalecimiento de organismos dedicados a responder en casos de emergencia; refuerzo de locales identificados y organización de *refugios locales* como parte del sistema nacional de atención en casos de emergencia.

4. Transferencia de riesgos

- 1.14 A través de este componente se financiará la evaluación, el diseño y la promoción de acuerdos de transferencia que permitan distribuir los riesgos financieros a lo largo del tiempo y entre diferentes actores. Incluye *estudios y capacitación para eliminar obstáculos en los mercados de seguros*, así como el desarrollo y divulgación de información sobre riesgos para reforzar la creación de mecanismos de seguro y reaseguro. Se estudiarán y diseñarán *varios mecanismos de mercado*, entre ellos instrumentos de cobertura (opciones y bonos para situaciones de catástrofe), mecanismos de combinación de riesgos, fondos con financiamiento público para mitigar calamidades y mecanismos de financiamiento contingente.

5. Sistemas nacionales para la reducción de riesgos

- 1.15 La Facilidad Sectorial también apoyará el proceso de transición que experimenten los países para iniciar la adopción de nuevas políticas, marcos jurídicos y normativos, acuerdos institucionales y programas que permitan la *consolidación de capacidades* operativas y técnicas permanentes. Especial atención se otorgará a la asistencia técnica que pueda brindarse a los organismos de planificación y desarrollo (en lugar de los organismos de administración de emergencias) con el fin de establecer y ejecutar *estrategias nacionales y sectoriales para la reducción de riesgos*. Las actividades que podrían incluirse se refieren a *diálogos de política mediante seminarios y talleres*, así como *capacitación* de profesionales en campos tales como desarrollo urbano, agua y saneamiento, sectores sociales, desarrollo rural y trabajos jurídicos y normativos.

D. CRITERIOS DE SELECCIÓN

- 1.16 Son varios los criterios que se aplicarán para asegurar el uso apropiado de los recursos de la Facilidad Sectorial en operaciones que ofrezcan beneficios importantes. Entre esos criterios se pueden señalar:
- **Prácticas óptimas.** Las operaciones se incluirán en el marco existente de acciones o intervenciones aceptadas que se consideran esenciales para el buen funcionamiento de

los sistemas de prevención de desastres. Existen ya varias iniciativas para el intercambio de prácticas prometedoras. La participación del Banco en estas iniciativas incluye su intervención en los grupos de trabajo del Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales dedicados a los siguientes temas: evaluación e indización de la vulnerabilidad a los peligros naturales, coordinado por la OEA; Financiamiento, liderado por el BID; y Respuesta a las Emergencias coordinado por OPS. Otras iniciativas de cooperación incluyen la asociación del BID con la Organización Meteorológica Mundial; la iniciativa ProVention auspiciada por el Banco Mundial; y las operaciones regionales de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. Adicionalmente, la CEPAL ha acumulado un amplio acervo de conocimientos específicos en materia de evaluación de pérdidas potenciales, que se podría usar también para promover la prevención antes de un desastre.

- **Reducción en tiempo de preparación.** Los recursos de la Facilidad se destinarán al financiamiento de operaciones que deben prepararse con relativa rapidez, ya sea por que tienen como base prácticas óptimas y aceptadas, o debido a que esas operaciones financiarán actividades de carácter experimental. De esta manera se reducirá el tiempo y el costo de preparación de la operación.
- **Potencial para repetir experiencias.** Se dará especial atención a operaciones que tengan un alto potencial de demostración y que posiblemente sirvan para impulsar inversiones complementarias tendientes a reducir el riesgo, ya sea en programas de desarrollo de orientación sectorial, o en operaciones que coloquen al país en condiciones de iniciar esfuerzos multisectoriales importantes en materia de reducción de riesgos.
- **Relación con el Servicio de Reconstrucción para Emergencias (SRE).** La Facilidad Sectorial para la Prevención de Desastres complementará las actividades del SRE, que es el instrumento del Banco para responder ante emergencias derivadas como consecuencia de los desastres. Para hacer uso del SRE se requiere "... una sólida garantía de que el país está comprometido con el fortalecimiento de su capacidad interna en materia de preparación, prevención y establecimiento de una estructura organizacional para administrar las actividades de mitigación y socorro en caso de desastres" (documento GN-2038-2). La nueva Facilidad Sectorial ayudará a los países a crear esa capacidad.
- **Intercambio de experiencias.** Las actividades que faciliten el intercambio entre países miembros serán prioritarias. En tal sentido, algunos países de la región que cuentan con una capacidad y competencia técnica bien desarrolladas se han ofrecido para apoyar las iniciativas del Banco. Además, se promoverá la cooperación con organizaciones subregionales tales como el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC), el Organismo del Caribe para el Apoyo de Emergencia en casos de Desastres (CDERA) y la Red Latinoamericana para Estudios Sociales sobre Prevención de Desastres (la RED). El Banco también aprovecharía cada vez más la amplia experiencia y el conocimiento de los organismos gubernamentales y entidades privadas de los países miembros extrarregionales.