



# Resumen

El impacto de los desastres naturales en el bienestar económico y en el sufrimiento de las personas ha aumentado en forma alarmante. Tan sólo el año pasado, el terremoto y *tsunami* del océano Índico causó la muerte de unas 220.000 personas y dejó sin hogar a un millón y medio de habitantes; las catastróficas inundaciones y aludes de lodo en Guatemala mataron a centenares de personas, y un devastador terremoto en Cachemira causó la muerte de decenas de miles de personas más en Pakistán e India.

Las cifras de muertos son asombrosas y los costos en términos de desarrollo humano y económico de los países afectados son enormes y siguen aumentando. Los desastres naturales resultan cada vez más onerosos: en dólares constantes, el costo de los desastres naturales entre 1990 y 1999 fue 15 veces más elevado (US\$652.000 millones en pérdidas materiales) que entre 1950 y 1959 (US\$38.000 millones en valores de 1998). El costo en términos humanos también es elevado: en el período comprendido entre 1984 y 2003, más de 4.100 millones de personas se vieron afectadas por desastres naturales. Esta cifra ha aumentado de 1.600 millones en la primera mitad de dicho período (1984-93) a casi 2.600 millones en la segunda mitad (1994-2003), y continúa subiendo.

En todo el mundo se producen desastres provocados por fenómenos naturales, pero las pérdidas en términos del porcentaje del producto interno bruto (PIB) o de ingresos públicos suelen ser mucho mayores en los países en desarrollo que en los desarrollados. Esta

desproporción en los países en desarrollo tiene muchas explicaciones. La falta de desarrollo por sí misma agrava el impacto de estos desastres, debido tanto a la mala calidad de las construcciones como a la ausencia de códigos de construcción, procedimientos para el registro de tierras y otros mecanismos de regulación, y a que existen muchas otras prioridades de desarrollo que desvían la atención de los riesgos que plantean los fenómenos naturales.

La mayoría de los desastres naturales son *previsibles* en la medida en que sea posible predecir en términos generales dónde es probable que se produzca un acontecimiento en el futuro cercano (aunque no exactamente cuándo o con qué magnitud). Indudablemente, los pequeños Estados insulares del Caribe y los países a lo largo de la costa del Golfo de México se verán azotados repetidamente por los huracanes; los Estados de la cuenca del Pacífico situados en el denominado “círculo de fuego” tienen altas probabilidades de sufrir terremotos y erupciones volcánicas; con

seguridad, las zonas de litoral bajo de la Bahía de Bengala tendrán más inundaciones, y es muy probable que en África se produzcan más sequías. Por lo tanto, es razonable considerar que los peligros de la naturaleza constituyen un riesgo para el desarrollo, especialmente en los lugares donde éstos se repiten una y otra vez.

Los desastres echan por tierra los progresos en materia de desarrollo logrados con tanto esfuerzo. En Mozambique, por ejemplo, el Banco financió la construcción de 487 escuelas, pero el último desastre —las inundaciones del año 2000— bastó para dañar o destruir unas 500 escuelas primarias y siete escuelas secundarias. Los daños provocados pueden contrarrestar con creces lo logrado en años de asistencia para el desarrollo. El terremoto de Cachemira de octubre de 2005 causó daños por unos US\$5.000 millones en Pakistán, que equivalen aproximadamente al total de la asistencia oficial para el desarrollo de los tres años anteriores, y a los recursos que el Banco Mundial había prestado a ese país en los 10 años precedentes.

En la mayoría de los países en desarrollo no existen seguros privados contra este tipo de riesgo. En los Estados Unidos, aproximadamente la mitad de los costos relacionados con los desastres naturales están cubiertos por el seguro, pero en el mundo en desarrollo esa proporción no alcanza al 2%. Además, el costo de la cobertura contra dichos riesgos en los países en desarrollo a menudo es superior al costo que significaría reparar los daños producidos. Por otra parte, normalmente esos países pueden contar con que recibirán ayuda externa, un conocido riesgo moral en el ámbito de los desastres. En el caso de las familias pobres, los riesgos naturales son sólo uno de los numerosos tipos de riesgos a los que se exponen y es poco probable que revistan alta prioridad.

Cuando se produce un desastre, la principal preocupación del país afectado es qué hacer, cómo hacerlo y cómo financiar las medidas de respuesta apropiadas. La necesidad de recursos financieros suele ser inmediata y a menudo estos fondos se desvían de programas de desarrollo a largo plazo porque no se dispone de financiamiento para situaciones imprevistas. El costo financiero que ha significado la respuesta ante los acontecimientos más recientes ha despertado especial interés en encontrar soluciones para movilizar recursos a

nivel mundial y regional. Se ha presentado una propuesta para establecer un mecanismo de financiamiento a nivel regional en América Latina; también se ha propuesto ampliar un programa de las Naciones Unidas ya existente con el fin de crear un mecanismo de financiamiento para situaciones imprevistas de alcance mundial.

En medida creciente, el Banco Mundial ayuda a los países a recuperarse de los efectos desastrosos de los fenómenos naturales y a reducir su nivel vulnerabilidad en el futuro. Cuando responde a un desastre natural, el Banco Mundial recurre a una amplia gama de servicios financieros y no financieros. Además, su respuesta abarca diversos sectores y temas, entre ellos, urbanismo, zonas rurales, medio ambiente, infraestructura, educación, salud y protección social.

Los servicios no financieros pueden incluir la convocatoria de reuniones de donantes, el suministro de asistencia para las evaluaciones que se llevan a cabo en cuanto se produce un desastre, la preparación de estudios, y asistencia técnica. La asistencia financiera del Banco puede consistir en la reasignación de fondos de proyectos en curso, la modificación del diseño de proyectos que se planea llevar a cabo, o la formulación de nuevos proyectos mediante el uso de diversos instrumentos de financiamiento. Además de los servicios analíticos y de asesoría, y del apoyo técnico, desde 1984 el Banco ha financiado 528 proyectos relacionados con desastres naturales, que representan préstamos por más de US\$26.000 millones.

El Grupo de Evaluación Independiente examinó la experiencia del Banco relativa a sus respuestas en casos de desastres en los últimos 20 años con el objeto de extraer lecciones que permitan formular prácticas recomendadas y asegurar que las actividades apoyadas por el Banco consigan los resultados previstos. La evaluación también tiene por objeto servir de base para la revisión que está llevando a cabo el Banco de su declaración de política sobre asistencia en casos de emergencia.

### La respuesta del Banco

**El Banco ha demostrado mucha flexibilidad en su planteamiento con respecto a la asistencia en caso de desastres naturales y ha aprendido a proporcionar respuestas adecuadas ante acontecimientos de enormes**

**dimensiones y otros de menor gravedad o de alcance limitado.**

En muchos casos el personal del Banco ha recurrido a respuestas innovadoras ante situaciones de desastre y demostrado la capacidad de hacer frente a reconstrucciones en gran escala. En el estudio se identificaron más de 60 tipos de actividades en el marco de proyectos relacionados con desastres naturales, tales como remoción de escombros, suministro de refugio de emergencia, construcción de refugios para protegerse de las inundaciones, infraestructura de transporte y desarrollo institucional.

Las medidas de respuesta han comprendido asistencia financiera y no financiera; esta última ha consistido en asistencia técnica en forma de evaluaciones de las necesidades provocadas por los desastres, asesoría, etc. Como ejemplo de las respuestas que han demostrado la flexibilidad y capacidad de innovación del Banco cabe señalar el Fondo de Inversión Social de Honduras (1999), la asistencia tras el terremoto de Maharashtra (1997), la reconstrucción tras el terremoto en el norte de China (1993), la reconstrucción de emergencia tras las inundaciones en Yemen (1989), y las actividades para la prevención de sequías en Níger (1988). En todos estos casos se hicieron en forma dinámica los ajustes necesarios teniendo en cuenta las condiciones imperantes.

**El Banco también ha demostrado capacidad para responder conjuntamente con los donantes y ha adaptado sus políticas y procedimientos para asegurar que la asistencia llegue en forma expedita.**

La coordinación de los donantes fue particularmente estrecha tras el huracán Mitch que azotó Honduras y Nicaragua (1999), el terremoto de Marmara, en Turquía (2000), la sequía en Sudán (1989) y las inundaciones en Bangladesh (1999), Mozambique (2000) y Gujarat (2002). Las evaluaciones conjuntas se han convertido en un mecanismo importante para trabajar con otros donantes y asegurar que no se produzca duplicación de esfuerzos para atender a las necesidades de los prestatarios.

**En comparación con la totalidad de la cartera, los proyectos financiados por el Banco rela-**

**cionados con desastres naturales han recibido mejores calificaciones en lo que respecta a los efectos directos y la sostenibilidad.**

Casi el 80% de los proyectos que tenían un componente importante de mitigación o reconstrucción tras un desastre natural fueron calificados de satisfactorios en cuanto a sus efectos directos, en comparación con un promedio de 72% en igual período a nivel de todo el Banco. Estas calificaciones son indicativas de la particular eficacia del Banco en la reconstrucción de infraestructura física y el suministro de materiales y equipo.

Las calificaciones con respecto a la sostenibilidad también son superiores al promedio, pero las correspondientes al desarrollo institucional son aproximadamente iguales a este último. La calificación de la sostenibilidad (principalmente infraestructura) indica la probabilidad de que a lo largo de la vida útil prevista del proyecto se mantengan o superen los beneficios netos estimados. La experiencia acerca de la creación de capacidad de gestión en casos de desastre ha mostrado que a menudo se requiere más de un ciclo completo de proyectos para establecer por primera vez una institución encargada de responder en tales situaciones que funcione debidamente.

**En general, sin embargo, la respuesta en casos de desastre ha sido más bien reactiva y táctica, en circunstancias en que un criterio proactivo y estratégico podría haber producido beneficios a más largo plazo.**

Por lo general, los países afectados por desastres, así como los donantes que tratan de brindarles ayuda, incluido el Banco, han considerado los desastres como una interrupción del proceso de desarrollo, y no como un riesgo que forma parte integral de dicho proceso. En el plano nacional, son contadas las estrategias de asistencia a los países y las estrategias de lucha contra la pobreza en las que se mencionan los riesgos que plantean los desastres naturales, incluso en países donde se han producido varios acontecimientos que han dado por resultado grandes desastres. Al nivel de los proyectos, en los objetivos señalados se han dispuesto principalmente medidas de corto plazo y rara vez se han abordado

las causas básicas de los desastrosos efectos de los riesgos naturales.

**En medida creciente, el Banco ha otorgado préstamos de emergencia para recuperación —el elemento central de su política de financiamiento para situaciones de emergencia— para brindar asistencia en casos de desastre, incluso cuando otros instrumentos podrían haber sido más adecuados.**

Estos préstamos se tramitan en forma acelerada y el período de implementación es de apenas tres años; por lo tanto, sus características tienen muy buena acogida por parte de los prestatarios y el personal del Banco que responde ante tales situaciones. En términos generales, los préstamos de emergencia para recuperación han dado buen resultado y gozan de altas calificaciones en lo que respecta a sus efectos directos. Sin embargo, la tramitación acelerada de un proyecto no siempre es lo más conveniente. En algunos proyectos, la apresurada evaluación inicial ha dado lugar a largas pausas entre la aprobación del préstamo y el primer desembolso, el diseño inadecuado de las intervenciones y un menor impacto en la reducción de la pobreza.

Además, con un período de financiamiento de tres años, el Banco puede acabar poniendo énfasis en actividades que suelen tener breves períodos de ejecución, dejando de lado otras que aborden más plenamente las necesidades y vulnerabilidades del prestatario. A menudo, en los proyectos financiados con préstamos de emergencia para recuperación no se incluyen actividades que podrían contribuir considerablemente a los esfuerzos de recuperación (y, posteriormente, al proceso de desarrollo a largo plazo del prestatario) porque éstas no se pueden terminar en los tres años establecidos, con la consiguiente prolongación del proyecto.

**Para llevar a cabo las actividades fundamentales que permiten reducir la vulnerabilidad a largo plazo se requieren más de tres años y la demanda de tales actividades por los prestatarios es escasa.**

Solamente una de las 60 actividades identificadas en proyectos financiados por el Banco —a saber, la asistencia para financiar la balanza de

pagos— ha requerido, en promedio, menos de tres años. Los tipos de actividades que pueden producir el mayor impacto en reducir la vulnerabilidad, como la elaboración o revisión de los códigos de construcción, y el establecimiento de instituciones responsables de la gestión de riesgos, así como de mecanismos de seguro y de otro tipo para mitigar los riesgos, son precisamente aquellos para los cuales los prestatarios tienen menos probabilidades de solicitar financiamiento. El Banco debe encontrar maneras de promover ese tipo de actividades.

**Las medidas adoptadas durante las primeras semanas y meses después de ocurrido un desastre producen en un gran impacto en el ulterior proceso de recuperación, y deben planificarse y llevarse a cabo en debida forma.**

Las decisiones que se adoptan inmediatamente después de un desastre —refugio de personas, reasentamiento, remoción de escombros, distribución de ayuda, etc.— influyen en las decisiones que se adoptan posteriormente para encontrar soluciones a más largo plazo y reducir el nivel de vulnerabilidad, y pueden tener graves consecuencias en la capacidad de recuperación de las personas pobres.

En las medidas inmediatas luego de producido un desastre también se debe incluir el desarrollo de las capacidades, los conocimientos y las destrezas que serán necesarias durante el proceso de recuperación. Para que los estudios generen los conocimientos fundamentales que permitan adoptar medidas con pleno conocimiento de causa en el marco de los proyectos, hace falta un buen promotor, como el Banco. El fortalecimiento de la capacidad en materia de adquisiciones y preparación de los documentos de licitación debe ser una de las primeras medidas. La mejora de los procesos de adquisiciones se cuenta entre las actividades que se mencionan con mayor frecuencia en las evaluaciones a nivel de los proyectos.

**El Banco debe ser capaz de determinar en qué casos puede ser contraproducente apresurarse en las decisiones, para que no sean los mecanismos de financiamiento sino las necesidades de desarrollo las que impulsen su respuesta.**

Es necesario replantearse los mecanismos de financiamiento; los préstamos para financiar la balanza de pagos han sido un mecanismo de desembolso relativamente rápido, pero, en general, no son ni cercanamente tan rápidos como deberían serlo, y sólo han sido de ayuda en circunstancias muy limitadas. Varios intentos apoyados por el Banco encaminados a establecer mecanismos para mitigar el riesgo (seguros y financiamiento para imprevistos) han ayudado a centrar la atención de los gobiernos en los problemas de desarrollo a largo plazo que plantean los desastres, pero son muy pocos los que han llegado a término y se han podido evaluar como para emitir un juicio informado sobre su utilidad. Por último, en los países muy vulnerables se recurre con mucha mayor frecuencia a la reasignación de préstamos que a otros tipos de respuesta del Banco ante situaciones de desastre.

**Las actividades de recuperación dirigidas a la población pobre requieren atención especial, pero son particularmente difíciles de llevar a cabo en el marco de proyectos sobre desastres naturales, y el impacto en la pobreza no suele documentarse en debida forma.**

Cuando los proyectos del Banco han estado dirigidos a los pobres, a menudo han sobrepasado el impacto previsto: 41 de los 51 proyectos cuyo impacto ha sido documentado alcanzaron o superaron el impacto previsto. Sin embargo, no se dispone de datos completos y la documentación sobre el impacto en la pobreza es escasa.

Incluso en las difíciles circunstancias en que se responde a un desastre, la participación de los beneficiarios durante las etapas de diseño y ejecución son fundamentales para obtener buenos resultados. Las ventajas de dicha participación quedaron demostradas en el proyecto de rehabilitación tras las inundaciones de Argentina, en 1993, ocasión en que los beneficiarios participaron en todas las etapas del proyecto. La interacción entre los beneficiarios y las autoridades locales hizo posible disponer oportunamente de materiales de construcción y tener en cuenta las costumbres locales en el diseño arquitectónico de las nuevas viviendas. El personal del Banco pudo observar que todo esto permitió que los beneficiarios se identificaran con el proyecto y que me-

jorara el mantenimiento de las obras.

La experiencia en los casos de Turquía y Chile muestra que las transferencias de efectivo y las oportunidades para ganarse la vida pueden ser especialmente eficaces para los pobres. También indica que las mujeres y los grupos vulnerables necesitan atención especial después de un desastre; concretamente, se debe asegurar que reciban un trato equitativo.

**La reconstrucción de viviendas con técnicas de construcción resistentes a los desastres y conforme a las necesidades de los moradores reduce el grado de vulnerabilidad.**

Cuando existen códigos de construcción se puede mejorar la calidad de las edificaciones, pero en los barrios informales en los que no se suelen cumplir dichas normas es necesario promover por distintos conductos la utilización métodos de construcción más seguros. Es fundamental que la información se divulgue en un lenguaje sencillo para lograr la adopción generalizada de técnicas de construcción resistente a los desastres, como se ha demostrado ampliamente en India. Dado que a veces las viviendas temporales se ocupan durante períodos prolongados, en el marco de algunos proyectos se han construido refugios temporales conforme a normas ligeramente más estrictas, de modo que pudieran convertirse en otra forma de vivienda para personas más pobres una vez construidas las nuevas viviendas.

Además, si los albergues se construyen con técnicas resistentes a los desastres, no sólo son más seguros para sus moradores desplazados, sino que también sirven de modelos que la gente puede apreciar, con la posibilidad de que lleguen a influir en sus decisiones de construcción en el futuro. Se pueden utilizar técnicas de construcción sencillas para asegurar la resistencia de pequeñas viviendas construidas por sus propietarios o por artesanos; en edificaciones diseñadas por profesionales, como edificios de altura, se pueden utilizar técnicas más complejas.

**Integración de la gestión de riesgos en las estrategias de desarrollo**

**Los riesgos naturales están muy concentrados, por lo que es necesario prestar aten-**

**ción especial a la planificación antes de que se produzca un desastre, así como a la reducción del grado de vulnerabilidad a largo plazo en los países que corren mayor riesgo.**

De los 528 proyectos relacionados con desastres naturales (39%) que conforman la cartera del Banco, 208 corresponden a 10 países. Los compromisos de préstamo del Banco también se encuentran concentrados: el 7,5% de los proyectos recibió el 32% del financiamiento. En el caso de muchos países, los riesgos naturales son previsible, pero pocas veces se tienen en cuenta en los programas para los países o en el financiamiento de los proyectos, incluso cuando se trata de países muy vulnerables.

Al formular los programas de financiamiento para los países y el financiamiento para proyectos, el Banco debe dar mayor importancia a los riesgos naturales, especialmente en el caso de los países muy vulnerables. Para proceder de manera eficiente, los países prestatarios se deben clasificar por nivel de vulnerabilidad. En el presente informe se señala una manera de hacerlo, dividiendo los prestatarios en tres grupos según su grado de vulnerabilidad (alto, mediano y bajo, según el porcentaje del PIB del país en cuestión expuesto al riesgo en caso de que se produzcan dos o más riesgos naturales).

**La alta concentración del riesgo también indica que se necesitan mecanismos para financiar o transferir dichos riesgos.**

Incluso si se llegan a establecer fondos mundiales o regionales, éstos probablemente sólo atenderán las necesidades de liquidez a corto plazo de los países afectados por un desastre. El Banco debe considerarse parte de tales soluciones regionales y mundiales, pero también debe seguir participando en actividades a más largo plazo dirigidas a reducir el nivel de vulnerabilidad de los países.

**En su participación a largo plazo para atender las necesidades de los países clientes, el Banco debe asegurar que se preste atención continuada a la permanente reducción de la vulnerabilidad.**

El Banco ha apoyado varias iniciativas de investigación relativas a la protección contra riesgos y la participación del sector privado en el finan-

ciamiento de actividades de reconstrucción. Entre las soluciones financieras para mitigar pérdidas en que se está centrando la atención cabe mencionar las siguientes: reaseguro con bonos de catástrofe, programas nacionales de seguro para los propietarios de viviendas, fondos para situaciones de desastre y microfinanciamiento. Además, en el marco de 10 proyectos financiados por el Banco se están empezando a estudiar planes nacionales de seguro (cinco de esos planes están en marcha pero no han sido evaluados).

**Coordinación dentro y fuera del Banco**

**El Banco cuenta con los recursos humanos necesarios para responder ante situaciones de desastre y atender las necesidades a largo plazo de los países relacionadas con los riesgos naturales, pero la movilización de dichos recursos es complicada.**

El Banco tiene un cuerpo de funcionarios dedicados y con vasta experiencia, pero carece de una forma eficaz para hacer llegar de manera confiable ese personal y los conocimientos pertinentes a sus prestatarios, e incluso a sus propios equipos. Desde 1999, una unidad integrada por tres personas asiste a los jefes de proyectos del Banco en materia de desastres naturales y tecnológicos, y ayuda a entregar una respuesta más estratégica y expedita. Este grupo se complementa con un grupo temático integrado por más de 100 funcionarios con experiencia en casos de desastre. No obstante, los donantes y los países clientes no saben con quién ponerse en contacto cuando tienen preguntas de rutina sobre situaciones de desastre y las actividades de coordinación conexas. Con los mecanismos que existen actualmente, de hecho también se ha reducido la visibilidad del tema de los desastres naturales en el Banco. Cuando ocurre un desastre, puede ser difícil sacar de sus tareas habituales al personal con conocimientos y experiencia en la materia.

**La coordinación de los donantes reviste especial importancia para las actividades de asistencia y recuperación tras un desastre, debido en parte al carácter dinámico de la situación, pero también porque los desastres normalmente atraen a numerosos donantes que desean participar.**

En medida creciente, los propios prestatarios se ocupan de la necesaria coordinación de los donantes, pero siguen requiriendo asistencia para la coordinación, sobre todo en las primeras etapas de asistencia y recuperación.

La experiencia recogida de los proyectos muestra que para elaborar una estrategia de recuperación compartida por todos se requiere no sólo la presencia inmediata del Banco en la zona afectada por el desastre, sino también una presencia prolongada que permita asegurar que se atiendan todas las necesidades de reconstrucción, que el diseño del plan sea adecuado a la capacidad disponible, que se satisfagan las necesidades de las partes interesadas, que la distribución del trabajo sea razonable, y que se tengan en cuenta las necesidades de los grupos pobres y vulnerables.

En 1989, por ejemplo, negociadores del Banco en Sudán trabajaron con otros donantes para asegurar que se consideraran los intereses de estos últimos y que no hubiera una innecesaria duplicación de esfuerzos. Al mantener la flexibilidad en la composición de la contribución del Banco, se ayudó a los demás donantes a introducir ajustes a sus programas. Luego, el Banco financió el resto.

### **La comunidad del desarrollo debería trabajar con los prestatarios afectados por un desastre en una etapa más temprana y continuar participando por más tiempo.**

A los gobiernos se les debería hacer presente con toda claridad la experiencia internacional sobre los impactos que produce una gestión acertada o desafortunada de la asistencia y sobre la capacidad de las principales partes interesadas para participar de manera eficaz en el proceso de recuperación. Concretamente, el Banco debe estar presente durante la etapa de emergencia para asegurar el éxito de los proyectos de reconstrucción que financia. Los grupos de menores ingresos de la comunidad necesitan apoyo hasta que desarrollen la capacidad para ocuparse de la gestión de la infraestructura que se haya puesto su cuidado.

### **Recomendaciones**

En el Capítulo 6 del informe se presentan varias sugerencias concretas con respecto a la revisión de la política del Banco relativa al financiamiento

para situaciones de emergencia; dichas sugerencias no se repiten aquí en toda su extensión.

### **Preparar una estrategia o plan de acción para la asistencia en casos de desastres naturales**

La asistencia del Banco en casos de desastres naturales podría mejorar si se elaborara una estrategia o plan de acción —con las correspondientes orientaciones— que:

- ayudaría al personal a responder ante situaciones de emergencia con asistencia expedita y actividades de reconstrucción bien planificadas, y a actuar con eficacia en un período mucho más breve;
- aseguraría que los fondos para situaciones imprevistas (ya sea a escala nacional, regional o mundial) representaran para todos los países prestatarios una respuesta financiera oportuna y adecuada ante acontecimientos graves;
- Ayudaría a gestionar los riesgos naturales en los países más vulnerables.

En la estrategia o plan de acción se debe señalar una metodología para determinar el nivel de riesgo de que ocurran desastres naturales en los distintos países. Se recomienda que los países se dividan en tres categorías: grupos de riesgo alto, mediano y bajo. Luego, se debe establecer la manera en que el Banco brindará asistencia a los prestatarios de cada una de estas categorías con el propósito de reducir su vulnerabilidad y aprovechar las capacidades y el liderazgo de cada uno de ellos.

En los países muy vulnerables, el plan de acción debe disponer que se preste más atención a los riesgos naturales durante la etapa de evaluación inicial de los proyectos de inversión en general, y específicamente durante la preparación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, las estrategias de asistencia a los países y otros documentos de esa naturaleza. Cuando corresponda, estos documentos no deberán limitarse a presentar una descripción de los riesgos, sino señalar además actividades de mitigación y desarrollo institucional susceptibles de seguimiento.

En el caso de los países más vulnerables, se debe disponer de financiamiento para situaciones

imprevistas, ya sea como parte de otro préstamo, fondos de destinación especial en el programa de financiamiento de la estrategia de asistencia a los países, o un fondo para catástrofes de carácter independiente (aunque esto podría ser innecesario si a la larga se establecieran fondos regionales o mundiales). Otra alternativa que valdría la pena considerar es la creación de un fondo especial administrado por el Presidente y que podría utilizarse para financiar el inicio inmediato de las actividades en cuanto se produzca un desastre.

El diseño de los proyectos financiados por el Banco en países que se consideren de riesgo mediano o alto deberá poder adaptarse en caso de que ocurra un desastre. En los documentos habituales de evaluación de riesgos que se preparan para todos los países se deberán considerar los riesgos de que se produzcan desastres naturales.

La estrategia o el plan de acción se deberá enviar al Directorio para su discusión.

***Revisar la política del Banco para orientar mejor al personal y aumentar la flexibilidad de las respuestas de la institución ante los desastres naturales.***

Las emergencias son de diversa naturaleza y, pese a que existen ciertas semejanzas, la mayoría difiere en aspectos muy importantes de los desastres provocados por fenómenos naturales. La política del Banco debe reflejar esas diferencias y considerar por separado los conflictos y las enfermedades epidémicas, con disposiciones que se apliquen únicamente al tema pertinente. Hay dos maneras de hacerlo: los desastres naturales pueden ser materia de una política operacional independiente (como se pide en la evaluación del Grupo de Evaluación Independiente de 1998 relativa a la experiencia del Banco en actividades de reconstrucción después de un conflicto), o bien la OP 8.50 podría incluir disposiciones específicas en relación con los desastres naturales, las situaciones posteriores a los conflictos, la salud y otras emergencias, de manera que cada tema se trate por separado. Cualquiera sea la forma que adopte, la política del Banco debe centrar más la atención en la prevención de desastres y la reducción de los niveles de vulnerabilidad en todas las operaciones relativas a estos fenómenos. Se deben flexibilizar las prohibiciones establecidas en la política

con respecto a la asistencia y el financiamiento en el caso de acontecimientos recurrentes.

La tramitación acelerada y las disposiciones para el rápido desembolso de los préstamos de emergencia para recuperación han atendido parcialmente la necesidad de iniciar de inmediato las actividades a corto plazo, pero podrían complementarse fructíferamente con un nuevo mecanismo, como un fondo central especial administrado por la oficina del Presidente (similar al que existe en el Banco Interamericano de Desarrollo) para financiar las necesidades más urgentes durante los primeros días de respuesta después de un desastre.

No obstante, los préstamos de emergencia para recuperación son menos adecuados para actividades a más largo plazo, como las de mitigación, reconstrucción y fortalecimiento institucional, que requieren más tiempo para la preparación y la evaluación inicial, y no necesitan quedar eximidos del cumplimiento de las normas de salvaguardia y diligencia debida.

Del mismo modo, la atención de los problemas sociales durante la preparación y ejecución de las actividades suele requerir más tiempo del que se dispone en el marco de los préstamos de emergencia para recuperación. Tales actividades son más apropiadas para las operaciones habituales de financiamiento para proyectos de inversión, pero con frecuencia se han dejado de lado habida cuenta del período de implementación de tres años de los préstamos de emergencia para recuperación y debido a la pérdida de interés de los prestatarios en tomar un segundo préstamo.

***Aumentar la capacidad de respuesta del Banco en casos de desastre y asegurar que ésta se pueda movilizar sin demora.***

Ya sea que exista o no una unidad designada que se ocupe de los desastres naturales y los riesgos que éstos plantean, el Banco debe estar en condiciones de reunir y diseminar rápidamente su experiencia internacional a los prestatarios en caso de una emergencia. Además, los equipos de trabajo necesitan apoyo para llevar a cabo las evaluaciones que deben realizarse luego de un desastre, y para diseñar intervenciones de emergencia que se ajusten a las necesidades y capacidades de cada prestatario.

Para responder ante situaciones de desastre se requieren conocimientos y experiencia en diversos sectores. La inclusión de personas con conocimientos en materia de desastres en las misiones del Banco tras una crisis grave puede resultar fundamental. La selectividad a la hora de identificar a los funcionarios que integran las misiones en situaciones posteriores a un desastre permite evitar los problemas relacionados con el diseño y la escala de la respuesta que se pueden presentar cuando se envía a personas que no están acostumbradas a ver destrucción en gran escala o que

no conocen el país. El Banco cuenta con muy pocas personas con esas características, y actualmente no tiene un mecanismo congruente para movilizar a estas personas responsables de responder ante un desastre natural. El hecho de sacar a los integrantes del Grupo temático sobre gestión de riesgos de sus responsabilidades produce inevitablemente un impacto negativo en sus actividades habituales. Además, dado que el número de funcionarios que cuentan con los conocimientos necesarios es tan reducido, se suele recurrir a las mismas personas una y otra vez.