



# Prefacio

Los desastres naturales se producen en todo el mundo, pero su impacto económico y social ha ido en aumento y suele ser mucho mayor en los países en desarrollo que en los desarrollados. Estos fenómenos pueden arrasar con el progreso logrado en materia de desarrollo y significar años de retroceso en las inversiones en desarrollo.

En Mozambique, el Banco financió la construcción de 487 escuelas en un período de 20 años, pero tan sólo un desastre ocurrido recientemente — las inundaciones del año 2000— dañó o destruyó unas 500 escuelas primarias y siete escuelas secundarias. El terremoto de Cachemira de octubre de 2005 provocó 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.

Hasta hace poco, los gobiernos y los organismos que los ayudaban a responder ante las emergencias producidas por los desastres consideraban que éstos eran acontecimientos únicos y al azar. Sin embargo, sabemos por experiencia que los desastres naturales se producen con cierta periodicidad, y que en algunas partes del mundo ocurren repetidamente. La posibilidad de que ocurra un desastre puede preverse 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). Por lo tanto, las

zonas de litoral bajo de la bahía de Bengala tendrán más inundaciones, y los pequeños Estados insulares del Caribe, así como los países del golfo de México, sufrirán repetidamente los embates de los huracanes.

El Banco y gran parte de la comunidad del desarrollo deben tener en cuenta en sus estrategias la frecuencia con que se producen los desastres y con que éstos azotan a los mismos países. El financiamiento concedido por el Banco muestra que los desastres siguen un patrón definido: de los 528 proyectos relacionados con desastres naturales (39%) que conformaban la cartera en el período de 1984-2005, 208 correspondían a 10 prestatarios. Los compromisos de préstamo del Banco también muestran una determinada concentración: el 7,5% de los proyectos recibieron el 32% del financiamiento.

En algunos casos, en los planteamientos tanto de los países como del Banco, los desastres se siguen considerando como una interrupción del proceso de desarrollo en lugar de un riesgo para dicho proceso. En el 44% de las actuales estrategias de asistencia a los países que han recibido apoyo del Banco en relación con desastres natu-

rales no se hace mención de tales fenómenos. Incluso en los 40 países en que se han realizado cuatro o más proyectos relacionados con desastres naturales, un tercio de las estrategias omitió toda mención a ellos. Asimismo, aproximadamente un tercio del subconjunto de países que tenían una vasta trayectoria de desastres (más de ocho) no hizo mención alguna a estos fenómenos. En los documentos de préstamo rara vez se considera que los fenómenos naturales constituyen un riesgo, ni siquiera en los países muy vulnerables, pese a que 176 proyectos se vieron afectados adversamente por un desastre durante su ejecución. Para aumentar la eficacia, debemos encontrar la manera de integrar mejor estos riesgos en la asistencia para el desarrollo.

Hay que reconocer que el Banco ha demostrado mucha flexibilidad en lo que respecta a los desastres naturales y ha aprendido a proporcionar respuestas adecuadas en pequeña y gran escala. El personal del Banco a menudo ha recurrido a métodos innovadores y demostrado la capacidad de hacer frente a reconstrucciones en gran escala en muchos niveles: se han emprendido más de 60 tipos diferentes de actividades en proyectos relacionados con desastres naturales, desde la remoción de escombros hasta la construcción de sistemas de infraestructura para el transporte.

El Banco también ha demostrado su capacidad para trabajar con los donantes en operaciones de respuesta conjuntas y ha adaptado sus políticas y procedimientos para asegurar que la asistencia llegue en forma expedita. Las evaluaciones conjuntas de los daños se han convertido en un mecanismo importante para entablar una relación con otros donantes y asegurar que no haya duplicación de esfuerzos en la atención de las necesidades de los prestatarios.

Casi el 80% de los proyectos sobre desastres naturales financiados por el Banco 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. En general, sin embargo, la respuesta ante los desastres ha sido más bien reactiva y táctica, en circunstancias en que un criterio proac-

tivo y estratégico habría producido beneficios a más largo plazo. Además, en los proyectos relacionados con desastres naturales ha sido especialmente difícil atender las necesidades de la población pobre.

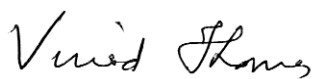
Cuando se produce un desastre, la necesidad de recursos financieros es inmediata y a menudo estos fondos se desvían de otros programas de desarrollo porque no se dispone de financiamiento para situaciones imprevistas. El costo financiero que ha significado la respuesta frente a los acontecimientos más recientes ha despertado el interés en encontrar soluciones para movilizar recursos a nivel mundial y regional. Pero incluso si se llegaran a establecer estas medidas y el Banco decidiera formar parte de esas soluciones, en su participación y compromiso con los países clientes éste debería asegurarse de que se preste atención permanente a las actividades de prevención de un próximo desastre, en lugar de esperar hasta que ocurra. Los países deben ser más proactivos que reactivos y el apoyo del Banco debe alentar en mayor medida este cambio de actitud.

Es preciso replantear los mecanismos de financiamiento que emplea el Banco: los desembolsos de préstamos para financiar la balanza de pagos se han producido con relativa rapidez, pero suele suceder que no haya desembolsos durante el período posterior a un desastre. En medida creciente, el Banco ha otorgado préstamos de emergencia para recuperación en respuesta a un desastre, incluso cuando otros instrumentos podrían haber sido más adecuados para reducir la vulnerabilidad a largo plazo. Varios intentos de establecer sistemas de seguro y fondos para imprevistos han ayudado a centrar la atención de los gobiernos en los problemas de desarrollo que ocasionan los desastres, pero son muy pocos los que han llegado a término y se han podido evaluar como para determinar 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, con el consiguiente riesgo de no alcanzar las metas de desarrollo.

En el presente informe se recomiendan varios ajustes a la manera en que el Banco enfrenta actualmente los desastres naturales. En primer lugar, se sugiere examinar las políticas a fin de orientar

mejor al personal y aumentar la flexibilidad de las respuestas del Banco cuando ocurren desastres naturales. En segundo lugar, se alienta al Banco a aumentar su capacidad para responder ante tales situaciones y asegurar que pueda entrar en acción sin demora. Por último, se recomienda

que el Banco elabore una estrategia o plan de acción para prestar asistencia en caso de desastres naturales que incluya una determinación del nivel de riesgo de cada país de sufrir desastres naturales, y la aplicación de distintos criterios sobre la base de dicha evaluación.



*Vinod Thomas*

Director General, Grupo de Evaluación Independiente