

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**DIRECTRICES PARA LA APLICACIÓN DE LA
POLÍTICA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES**

MARZO 2008

Este documento fue preparado por Cassandra Rogers (INE/RND) y Tsuneki Hori (INE/RND).
Rosario Gaggero (INE/RND) ayudó a compilar el documento.

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	1
	A. Finalidad de las directrices.....	1
	B. Directivas de la política.....	1
	C. Amenazas naturales y cambio climático	2
II.	DIRECTIVA A-1 DE LA POLÍTICA: PROGRAMACIÓN DE PAÍS.....	3
	A. Finalidad y alcance.....	3
	B. Etapas de la programación	4
	1. Información sobre el riesgo de desastres para el diálogo con los países y la preparación de las estrategias con los países	4
	2. Ejecución de la estrategia de país: Diálogo de programación y gestión de la cartera	5
	C. Actividades regionales	6
III.	DIRECTIVA A-2 DE LA POLÍTICA: RIESGO Y VIABILIDAD DE LOS PROYECTOS	7
	A. Finalidad y alcance.....	7
	B. Proceso de gestión del riesgo de desastres	8
	1. Verificación y clasificación de proyectos	10
	2. Evaluación del riesgo de desastres	12
	3. Análisis de los proyectos	13
	4. Ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos	14
IV.	DIRECTIVA B-1 DE LA POLÍTICA: REFORMULACIÓN DE PRÉSTAMOS	14
	A. Finalidad y alcance.....	14
	B. Proceso de reformulación	15
	1. Declaración de estado de emergencia, informe originario y solicitud de préstamo.....	15
	2. Análisis de los proyectos para su reformulación	16
	3. Transparencia y seguimiento	19
	4. Reducción de la vulnerabilidad ante desastres en el futuro.....	19
V.	DIRECTIVA B-2 DE LA POLÍTICA: RECONSTRUCCIÓN	20
	A. Finalidad y alcance.....	20
	B. Consideraciones sobre la reducción de la vulnerabilidad.....	21
VI.	GLOSARIO	22

ANEXOS

- Anexo I Fuentes de información sobre riesgo de desastres, verificación y clasificación de proyectos (Directiva A-2)
- Anexo II Informe originario sintético sobre desastres y fuentes de financiamiento para la reformulación de préstamos (Directiva B-1)

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CATSIM	Simulación de catástrofe
IIASA	Instituto Internacional de Análisis de Sistemas Aplicados
SECCI	Iniciativa de Energía Sostenible y Cambio Climático

I. INTRODUCCIÓN

A. Finalidad de las directrices

- 1.1 Estas directrices tienen por objeto ayudar a que los equipos del Banco y los países miembros prestatarios ciñan sus acciones a los principios de la política de gestión del riesgo de desastres (documento GN-2354-5) aprobada en febrero de 2007. Los objetivos de la política son (i) el suministro de un respaldo eficaz y eficiente a los países prestatarios para la reducción de los riesgos de desastre y (ii) la habilitación de una asistencia rápida y apropiada del Banco a sus prestatarios en casos de desastre. Las directrices forman parte de la estructura del Banco para la gestión de los riesgos para el desarrollo a escala de los países y de cada proyecto.
- 1.2 Hay cuatro estrategias para la gestión de los riesgos, a saber (i) la aceptación, cuando los riesgos se mantienen por debajo de los niveles tolerables para los afectados; (ii) la prevención y la mitigación; (iii) la distribución, cuando es posible una transferencia efectiva de los riesgos a terceros, por ejemplo por medio de seguros; y (iv) el rechazo (“evitación”), cuando los riesgos superan el nivel tolerable por los afectados pero no es posible reducirlos a un costo razonable.

B. Directivas de la política

- 1.3 Las directivas de la política establecen las acciones que han de llevar a cabo el personal del BID y los equipos de los prestatarios responsables de:
 - (i) Programación de país - Directiva A-1 de la política
 - (ii) Preparación y ejecución de proyectos nuevos - Directiva A-2 de la política
 - (iii) Reformulaciones de préstamos para financiar la respuesta a los desastres
Directiva B-1 de la política
 - (iv) Preparación y ejecución de proyectos de reconstrucción - Directiva B-2 de la política
- 1.4 Las directrices contribuirán a que se incorpore la gestión del riesgo de desastres a los ejercicios de programación del Banco con los prestatarios, especialmente en los países en situación de alto riesgo. Para determinar los países que necesitarán una evaluación de riesgos, se preparó una clasificación provisional de todos.
- 1.5 Las directrices se usarán para el diseño y ejecución de programas de crédito, operaciones de cooperación técnica, pequeños proyectos, cofinanciamientos y pre-inversiones congruentes con el grado de riesgo que se haya establecido. Tratarán los medios de gestión de los riesgos en los proyectos de los sectores público y privado, a fin de mejorar su viabilidad. Toda vez que en la preparación de un proyecto se perciban riesgos debidos a amenazas naturales, se adoptarán medidas apropiadas para asegurar la viabilidad del proyecto, incluida la protección de los sectores de población y las inversiones afectadas por las actividades que financie el Banco. Éste cuenta con recursos no reembolsables que podrán usarse

para sufragar los costos de transacción en que se incurra por la puesta en práctica de estas directrices¹.

- 1.6 Estas directrices también recomendarán medios para la evaluación de los beneficios y los costos de oportunidad de las reformulaciones de préstamos y orientarán acerca de la forma de asegurar una transparencia adecuada y el seguimiento, auditoría y notificación eficaces sobre el uso de los fondos reorientados. Además, en las directrices se describen las precauciones que habrán de adoptarse para evitar el restablecimiento o el incremento de la vulnerabilidad durante la rehabilitación y la reconstrucción.
- 1.7 Las directrices se concibieron con el objeto de que su aplicación sea flexible y contemple las distintas situaciones que puedan experimentar los países miembros prestatarios y el Banco frente a amenazas y desastres naturales que afecten sus perspectivas de desarrollo y desempeño.

C. Amenazas naturales y cambio climático

- 1.8 Estas directrices se aplican a todas las amenazas naturales, incluyendo las hidro-meteorológicas —vendavales, inundaciones y sequías— relacionadas con la variabilidad climática actual y con el cambio de las condiciones climáticas previsto a largo plazo². A los efectos de las evaluaciones de riesgos, ha de tenerse en cuenta que se prevé que en algunos países el cambio climático modifique sus riesgos (sus probables pérdidas) debido al cambio de las características de las amenazas hidro-meteorológicas.³
- 1.9 Aunque persiste la incertidumbre, los avances recientes en materia de modelos climáticos de menor escala, permiten que los responsables de la gestión del riesgo de desastres calibren mejor sus evaluaciones de riesgo para comprender los posibles efectos del cambio climático en el plano sub nacional⁴. Conforme al cuarto pilar del plan de acción de la “Iniciativa de Energía Sostenible y Cambio Climático” (SECCI) del Banco, se crearán instrumentos para la detección de esos riesgos climáticos en

¹ El Fondo para la Prevención de Desastres (documento GN-2405-3) y el Fondo Fiduciario de Múltiples Donantes para la Prevención de Desastres (documento GN-2427) son posibles fuentes para esta clase de financiamiento.

² El documento complementario de la política de gestión del riesgo de desastres ilustra acerca de algunos de estos cambios (página 5) (http://www.iadb.org/sds/ENV/publication/publication_2530_4573_e.htm).

³ Es posible que los cambios climáticos influyan en amenazas afines y, por ende, en probables pérdidas, de tres maneras principales, a saber: (i) mediante la alteración de la intensidad y la frecuencia de accidentes climáticos extremos, es decir huracanes, tormentas tropicales, sequías, olas de calor y ráfagas de frío; (ii) mediante la modificación de las condiciones climáticas medias y la variabilidad del clima, por ejemplo los niveles de precipitación; y (iii) en virtud del establecimiento de riesgos nuevos para una región, como el ascenso del nivel del mar y el derretimiento de glaciares que puedan agravar los temporales y las inundaciones costeras, así como las inundaciones y sequías en las cuencas hídricas.

⁴ Hay información disponible sobre el cambio climático y la adaptación a éste en la página virtual de IPCC (véase http://www.grida.no/climate/ipcc_tar/wg2/index.htm).

cada país y en cada proyecto y medidas de mitigación de esos mayores riesgos para las inversiones del Banco⁵.

II. DIRECTIVA A-1 DE LA POLÍTICA: PROGRAMACIÓN DE PAÍS

A. Finalidad y alcance

2.1 Este capítulo tiene por objeto orientar a los equipos del Banco para la puesta en práctica de la Directiva A-1 de la política de gestión del riesgo de desastres, particularmente en los países clasificados con alto riesgo de desastre, así como en los sectores con alto grado de vulnerabilidad frente a los desastres naturales y en los que el Banco ha definido oportunidades de financiamiento. Conforme a esta política, el Banco instará a los países a que incluyan una gestión del riesgo de desastres dinámica en las actividades de programación en esos países, como se indica en la Directiva A-1 de la política:

2.2 A-1. Programación

***Diálogo con los países miembros prestatarios.** El Banco procurará que el temario del diálogo con los países miembros prestatarios incluya la gestión proactiva del riesgo de desastres. El Banco tendrá debidamente en cuenta la vulnerabilidad asociada a las amenazas naturales y la gestión del riesgo en relación con los ámbitos prioritarios de intervención que se hayan examinado y convenido con los prestatarios para la formulación de las estrategias regionales y de país y los programas operativos.*

El Banco clasificará a los países según su nivel de exposición a amenazas naturales sobre la base de los indicadores existentes y de la propia experiencia del Banco. En el caso de países muy expuestos a amenazas naturales, el Banco incluirá su vulnerabilidad potencial entre los grandes retos de desarrollo y propondrá una evaluación del riesgo de desastre en el país. Cuando la evaluación indique que el desarrollo económico y social del país podría sufrir trastornos importantes como resultado de desastres derivados de amenazas naturales, el Banco promoverá la inclusión de actividades de gestión del riesgo de desastres en la estrategia y el programa operativo para el país convenidos con el prestatario. Estas actividades podrán incluir reformas de política y actividades concretas de fortalecimiento institucional y planificación del uso de la tierra, medidas de protección financiera, por ejemplo mediante la transferencia del riesgo, y proyectos de inversión que propicien una menor vulnerabilidad en los planos nacional, regional y municipal. Cuando las amenazas naturales puedan afectar a más de un país, el Banco promoverá un planteamiento regional dentro del marco de programación existente. El Banco promoverá la utilización de la Facilidad Sectorial para la Prevención de Desastres y del Fondo para la Prevención de Desastres que se describen en la

⁵ En el marco del plan de acción sobre adaptación al cambio climático, de la SECCI, se creará un instrumento de escrutinio del riesgo climático para respaldar a los equipos de proyecto en la definición de posibles impactos climáticos.

sección V de la presente política y de los demás medios que ofrece para financiar las medidas que se recomienden como resultado del proceso de evaluación.

- 2.3 Se elaboró una clasificación provisional de los países con objeto de cumplir con el requisito de la política de gestión del riesgo de desastres en cuanto a su agrupamiento por grado de riesgo⁶. La clasificación provisional estará sujeta a cambios sobre la base de los conocimientos especializados y, más adelante, sobre el conjunto completo de datos sobre riesgos derivados del programa de indicadores del riesgo de desastres y la gestión de riesgos en sus 26 países miembros prestatarios. Hasta el presente, el programa de indicadores se completó en 14 países⁷.

B. Etapas de la programación

1. Información sobre el riesgo de desastres para el diálogo con los países y la preparación de las estrategias con los países

- 2.4 **Evaluación del riesgo de desastres en el país:** Conforme a lo indicado en la Directiva A-1, el Banco instará a los países con una clasificación de alto margen de amenazas naturales a que incluyan la gestión del riesgo de desastres como prioridad para la asistencia del Banco⁸. En esos casos, el Banco propondrá que se lleve a cabo una *evaluación del riesgo de desastres en el país*. Esa evaluación ofrecerá una visión general de los riesgos que enfrente el país, definirá los sectores y zonas geográficas que deban recibir atención prioritaria⁹, brindará orientación inicial, una revisión de la capacidad institucional pertinente¹⁰, y de las necesidades de asistencia. Es posible que esas evaluaciones ya existen o que puedan compilarse recurriendo a fuentes del país o secundarias.

⁶ La clasificación provisional se realizó sobre la base de los datos existentes sobre los impactos de desastres, recopilados por la Universidad de Lovaina, Bélgica (véase www.em-dat.net), relacionados con períodos de 30 y de 100 años, respectivamente. Esta es una de las pocas fuentes disponibles para todos los países miembros del Banco. Tiene algunas deficiencias, por ejemplo respecto de amenazas locales o la omisión de aspectos institucionales de la gestión del riesgo de desastres. En el conjunto de instrumentos de aplicación de la política de gestión del riesgo de desastres se incluirá una clasificación revisada, usando los criterios de impactos del pasado medidos conforme a la reiteración de incidentes, decesos, población afectada, pérdidas de PIB y niveles previstos de vulnerabilidad. Esta clasificación orientará a los equipos de programación en los países para que soliciten evaluaciones del riesgo de desastre en cada país a los efectos de la preparación de la estrategia con el país.

⁷ Véase www.iadb.org/sds/env para la publicación o en la página virtual del proyecto en <http://idea.unalmz.edu.co>.

⁸ En www.em-dat.net hay disponible información general sobre la frecuencia de los desastres, la población afectada, la mortalidad y las pérdidas económicas. El índice de vulnerabilidad predominante (índice de vulnerabilidad predominante) del BID ofrecerá análisis de los márgenes de riesgo como parte del programa de indicadores para 14 países (www.iadb.org/sds/env).

⁹ Puede encontrarse información sobre desastres locales en la página virtual de Social Studies Network for Disaster Prevention in Latin America (véase www.desinventar.org). Véase información sobre el índice de desastres locales del BID en www.iadb.org/sds/env.

¹⁰ Véase información sobre el índice de gestión de riesgos del BID en www.iadb.org/sds/env.

- 2.5 La evaluación de los impactos macroeconómicos como parte de la determinación del riesgo de desastres en el país puede servir para la definición de las necesidades de reducción de los riesgos y la cuantificación de las posibles diferencias entre los recursos disponibles y las necesidades de financiamiento para la respuesta y la recuperación en casos de desastre.¹¹ Se prepararán recomendaciones atinentes a las oportunidades para que el Banco aporte a la protección financiera contra desastres en la medida apropiada, por ejemplo mediante el financiamiento directo de la definición de riesgos y el respaldo para la transferencia de riesgos en el mercado financiero a fin de mejorar la eficacia de los esfuerzos de desarrollo en los sectores en que participe el Banco¹².
- 2.6 **Definición de oportunidades que pueda financiar el Banco.** Conforme al nuevo marco de riesgos para el desarrollo del país, se recomendará una evaluación más pormenorizada del riesgo de desastres cuando éste afecte a ciertos ámbitos y sectores en los que actúe el Banco en un grado capaz de trabar significativamente la consecución de los objetivos de desarrollo del país. Esas evaluaciones relativas a sectores o ámbitos específicos analizarán cómo pueden éstos resultar afectados y la mejor forma de hacer frente a los riesgos definidos. Con tal finalidad, en el marco de las actividades de programación con el país podrán proponerse préstamos, cooperaciones técnicas y productos no financieros del Banco para una gestión del riesgo de desastres dinámica.

2. Ejecución de la estrategia de país: Diálogo de programación y gestión de la cartera

- 2.7 Cuando el Banco lo considere necesario y el prestatario concuerde, la ejecución de la estrategia de país incluirá actividades de gestión del riesgo de desastres. El Banco dará la debida consideración a estos aspectos:
- En las revisiones de programación y de la cartera, el Banco y el prestatario pueden disponer la reducción de los riesgos para las inversiones en sectores y zonas geográficas prioritarias, mediante medidas de prevención y mitigación de desastres. Podrán financiarse esas inversiones con préstamos autónomos¹³

¹¹ El Banco ha elaborado un índice del déficit por desastres, un instrumento de análisis de los efectos financieros de las posibles pérdidas y daños provocados por desastres naturales graves, que pongan en peligro la estabilidad macroeconómica de un país y sus inversiones orientadas al desarrollo (www.iadb.org/sds/env). EL índice del déficit por desastres mide el déficit o excedente de recursos financieros que tenga un país para sufragar los costos de reconstrucción después de una catástrofe.

¹² El Instituto Internacional de Análisis de Sistemas Aplicados (International Institute for Applied Systems Analysis - IIASA) desarrolló un programa informático experimental (denominado CATSIM, sigla correspondiente a simulación de catástrofe) que se ha usado para el análisis de fuentes alternativas de financiamiento en diversos casos de desastre (véase <http://www.iiasa.ac.at/Research/RAV/Projects/catsim.html>).

¹³ Puede recurrirse a la Facilidad Sectorial para la Prevención de Desastres (documento GN-2085-5) para el financiamiento de esas inversiones.

o como parte de programas de inversión más amplios¹⁴, préstamos en apoyo a reforma de políticas u operaciones con el sector privado.

- Puede considerarse el uso de la asistencia técnica para la evaluación de riesgos fuera de sectores o ámbitos específicos, el refuerzo de la gestión de riesgos mediante reformas de política, el diseño institucional, las actividades de planificación del uso de la tierra, la preparación de nuevos préstamos para programas de prevención y el respaldo a la puesta en práctica de sistemas de protección financiera, por ejemplo por medio de seguros para la cobertura de pérdidas provocadas por desastres¹⁵.
- Posiblemente deba modificarse la cartera de préstamos debido a la ocurrencia de desastres graves durante el ciclo regular de programación. Los prestatarios podrán solicitar un nuevo financiamiento para emergencia o reconstrucción y tendrán acceso a recursos nuevos por medio de la Facilidad de Respuesta Inmediata para Emergencias causadas por Desastres (documentos GN-2038-12 y GN-2038-16), o a recursos “existentes”, mediante reformulaciones de préstamos (véase la Directiva B-1).

2.8 Los resultados de la inclusión de la gestión del riesgo de desastres en la programación de país se evaluarán por medio del sistema de seguimiento definido en la estrategia de país.

C. Actividades regionales

2.9 El Banco podrá recomendar actividades de carácter regional cuando se sepa que un desastre determinado puede afectar a varios países miembros prestatarios simultáneamente. Ejemplos de situaciones de esta clase son el Fenómeno de El Niño-Oscilación Sur y los huracanes y tormentas tropicales en el Caribe y América Central.

2.10 Las actividades regionales con posible financiamiento del Banco se convendrán por adelantado con los países miembros prestatarios que se vean afectados y podrán coordinarse con otras entidades internacionales. Las operaciones resultantes que hayan de incluirse en la cartera regional del documento de estrategia regional, podrán financiarse mediante instrumentos del Banco como las operaciones de cooperación técnica del Programa de Bienes Públicos Regionales o el Fondo para la

¹⁴ Por ejemplo, en un programa de gestión de cuencas hídricas puede incluirse como actividad el control y mitigación de inundaciones, o en un programa de vivienda la definición y prevención de aludes.

¹⁵ Para esta finalidad puede usarse recursos del Fondo para la Prevención de Desastres (documento GN-2405-3) o del Fondo Fiduciario de Múltiples Donantes para la Prevención de Desastres (documento GN-2427-2).

Prevención de Desastres, o préstamos paralelos, preparados en estrecha cooperación con los países interesados en un programa regional¹⁶.

III. DIRECTIVA A-2 DE LA POLÍTICA: RIESGO Y VIABILIDAD DE LOS PROYECTOS

A. Finalidad y alcance

3.1 Este capítulo tiene por objeto orientar a los equipos de proyecto para la aplicación de la directiva A-2 de la política del Banco en materia de gestión de riesgos, atinente al riesgo y la viabilidad de los proyectos. La directiva se trazó a fin de promover la incorporación sistemática de la gestión del riesgo de desastres a la preparación y la ejecución de los proyectos, para reducir los niveles de riesgos aceptables para el Banco y el prestatario, conforme se indica en la directiva:

3.2 *Determinación y reducción del riesgo de los proyectos. Los proyectos con los sectores público y privado financiados por el Banco incluirán las medidas necesarias para reducir el riesgo de desastres al nivel aceptable que determine el Banco sobre la base de las normas y las prácticas generalmente aceptadas. El Banco no financiará proyectos que, según su análisis, acrecienten la amenaza de pérdida de vidas humanas, lesiones importantes, trastornos económicos mayores o daños materiales graves imputables a amenazas naturales.*

Durante el proceso de preparación de los proyectos, los equipos de proyecto determinarán si éstos entrañan una alta exposición a amenazas naturales o presentan un elevado potencial de agravación del riesgo. Las conclusiones se comunicarán al Banco a través del proceso de selección y clasificación de proyectos desde el punto de vista social y ambiental. Los equipos de proyecto deben considerar el riesgo de exposición a amenazas naturales teniendo en cuenta la frecuencia, duración e intensidad previstas de los fenómenos en la zona geográfica del proyecto.

Los equipos de proyecto realizarán una evaluación del peligro de amenazas naturales en el caso de proyectos que se consideren muy expuestos a amenazas naturales o con un elevado potencial de agravación del riesgo. Habría que tener especial cuidado en evaluar el riesgo de proyectos situados en zonas muy propensas a desastres, así como en sectores tales como vivienda, energía, agua y saneamiento, infraestructura, desarrollo industrial y agrícola e instalaciones críticas de salud y educación, según proceda. En el análisis del riesgo y la viabilidad del proyecto habrían de considerarse medidas de mitigación tanto estructurales como no estructurales. Ello supone prestar atención específicamente a la capacidad de las instituciones nacionales competentes para hacer cumplir las debidas normas de

¹⁶ Entre otras actividades regionales podrán incluirse la gestión integrada de cuencas hídricas compartidas, las inversiones tendientes a reducir la vulnerabilidad de corredores logísticos, las redes de distribución de energía y sistemas de comunicación interconectados y la promoción de programas de asistencia mutua en casos de desastre.

diseño y construcción y a las disposiciones financieras para el mantenimiento adecuado de los activos físicos según el riesgo que se prevea.

Si en cualquier punto del proceso de preparación del proyecto se encontrasen riesgos graves debidos a amenazas naturales, habrán de adoptarse medidas adecuadas para establecer la viabilidad del proyecto, incluida la protección de los habitantes y las inversiones afectados por actividades financiadas por el Banco. Habrá que analizar medidas alternativas de prevención y mitigación reduzcan la vulnerabilidad e incluirlas en el diseño y ejecución del proyecto según proceda. Estas medidas deberían incluir la planificación de seguridad y para imprevistos destinada a proteger la salud humana y los bienes económicos. Cuando sea razonablemente necesario, se deberá recabar el dictamen de expertos y procurar el cumplimiento de estándares internacionales. En el caso de los bienes físicos, el Banco exigirá que, en el momento de la preparación del proyecto, el prestatario establezca los procedimientos para realizar evaluaciones periódicas de seguridad (durante la construcción y durante la vigencia operativa del proyecto) y el debido mantenimiento de las obras y el equipo de proyecto de conformidad con las normas generalmente aceptadas en la industria en tales circunstancias.

En el proceso del Banco para la selección y clasificación de proyectos desde el punto de vista social y ambiental se evaluarán las medidas que hayan tomado los equipos de proyecto para identificar y reducir el riesgo de amenazas naturales.

- 3.3 Dentro del nuevo marco del Banco de gestión de los riesgos para la efectividad en el desarrollo, se propone un criterio común de gestión de los riesgos para los proyectos. Esas pautas constituyen un aporte al método de gestión de los riesgos para los proyectos del Banco¹⁷. Se aplican a los préstamos y proyectos de cooperación técnica financiados por el Banco en los sectores público y privado y a las operaciones respaldadas por el Fondo Multilateral de Inversiones.

B. Proceso de gestión del riesgo de desastres

- 3.4 Durante la evaluación, gestión y seguimiento de los riesgos de desastre en relación con los proyectos, el riesgo se examina en distintas etapas de la preparación y la ejecución y sobre esta base, se toman las medidas apropiadas para la protección de los beneficios y los resultados de los proyectos.
- 3.5 La Directiva A-2 prevé que, mediante la verificación social y ambiental de los proyectos y el proceso de clasificación de éstos, los equipos definan y reduzcan los riesgos de desastre. Los pasos de gestión del riesgo de desastres recomendados son los siguientes:

Para todos los proyectos:

- Verificación y clasificación de los proyectos

¹⁷ El título de la Directiva A-2 se tomó directamente del documento de la política de gestión del riesgo de desastres. El término proyecto se refiere a distintas clases de actividades o un grupo de actividades que financie el Banco y, en tal sentido, también puede referirse a programas.

- *Resultado: Establece los proyectos en los que puede aplicarse la política de gestión del riesgo de desastres y los clasifica como de riesgo alto, moderado o bajo.*
- *Documento: Informe del filtro de la política de salvaguardias sociales y ambientales y formulario de verificación de salvaguardias sociales y ambientales.*
- *Documento: Perfil del riesgo de desastres en la estrategia ambiental y social.*

Para los proyectos de alto riesgo:

- Evaluación del riesgo de desastres¹⁸, incluido un plan de gestión del riesgo de desastres
 - *Resultado: Brinda una evaluación detallada de los impactos de las amenazas naturales significativas definidas durante la clasificación de los componentes del proyecto y esboza medidas apropiadas de gestión y mitigación de los riesgos.*
 - *Documento: Informe de gestión del riesgo de desastres preparado por el prestatario (puede ser un informe independiente o puede incorporarse al informe de evaluación del impacto medioambiental)¹⁹.*
- Resumen de la gestión del riesgo de desastres
 - *Resultado: Brinda información sobre los riesgos de desastre específicos relacionados con el proyecto y sobre las medidas de gestión de esos riesgos propuestas por el prestatario.*
 - *Documento: Resumen de la gestión del riesgo de desastres, para su inclusión en el informe de gestión social y ambiental, preparado por el equipo de proyecto.*
- Ejecución, seguimiento y evaluación del proyecto
 - *Resultado: Define los métodos que el organismo ejecutor aplica durante la ejecución del proyecto y los que aplica el equipo durante el seguimiento y la evaluación.*

¹⁸ Para proyectos con riesgos moderados puede solicitarse una evaluación del riesgo de desastres más limitada.

¹⁹ Cuando un proyecto requiera una evaluación del riesgo de desastres (evaluación del riesgo de desastres) y una evaluación del impacto ambiental (EIA), el informe de evaluación del riesgo de desastres podrá incorporarse al de EIA. Véase en el conjunto de instrumentos de gestión del riesgo de desastres un esquema de EIA con aspectos de evaluación del riesgo de desastres incluidos.

1. Verificación y clasificación de proyectos

- 3.6 El sistema del Banco para la verificación y la clasificación social y ambiental de los proyectos se usará para seleccionar y clasificar los proyectos cuyo riesgo de desastre pueda constituir un obstáculo para su viabilidad y su eficacia²⁰.
- 3.7 Hay dos casos hipotéticos que contemplan el riesgo de desastres:
- Primer caso hipotético: Es posible que el proyecto se encuentre expuesto a amenazas naturales debido a su ubicación geográfica.
 - Segundo caso hipotético: El proyecto conlleva posibilidades de acentuar las amenazas para la vida humana, la propiedad, el medio ambiente o el mismo proyecto.

Filtro de la política de la gestión del riesgo de desastres (componente del filtro de la política de salvaguardias)

- 3.8 Este paso tiene por objeto que pueda establecerse, desde el comienzo del proceso de preparación, si las amenazas naturales pueden afectar la zona del proyecto durante el período de ejecución (construcción) o durante la vida operacional del proyecto o en ambos períodos, debido a cualquiera de los dos casos hipotéticos mencionados.

Clasificación de los proyectos

- 3.9 ***Primer caso hipotético:*** El grado de riesgo relacionado con un proyecto determinado depende de las características de las amenazas naturales y de la vulnerabilidad del sector y de la zona del proyecto. El proyecto se clasifica sobre la base de una estimación de los impactos y las pérdidas debidos a amenazas considerables relacionadas con el primer caso hipotético. Los equipos de proyecto los clasifican en términos de alto, moderado o bajo riesgo de desastres sobre la base de (i) la frecuencia proyectada de la ocurrencia y la magnitud o intensidad de la amenaza y (ii) la gravedad estimada de los impactos relacionados con la amenaza, es decir la magnitud y la extensión de las posibles consecuencias sociales, económicas y ambientales de la amenaza en los diversos componentes del proyecto y en la zona general de influencia de éste. El proceso de clasificación también brinda a los equipos de proyecto una noción preliminar de las amenazas que posiblemente tengan un mayor impacto, así como de su posible efecto en los componentes del proyecto.
- 3.10 Esta clasificación se incluye en el *Formulario de verificación de salvaguardias sociales y ambientales* y se consigna en el perfil del riesgo de desastres²¹ que se

presenta en la *Estrategia Ambiental y Social*. El equipo de proyecto comunicará sus conclusiones a la unidad del Banco responsable de la verificación y clasificación social y ambiental de los proyectos, como parte del procedimiento del Banco en materia de salvaguardias y gestión de riesgos²².

Proyectos de alto riesgo²³

- 3.11 Generalmente, se clasificará un proyecto como de alto riesgo si una o más de las amenazas naturales considerables puede ocurrir varias veces durante el período de ejecución (construcción) o la vida operacional del proyecto o durante ambas, o si la posible gravedad de los impactos sociales, económicos o ambientales, en el corto a mediano plazo, es grande o extrema. Esos impactos revisten una magnitud suficiente para afectar la viabilidad del proyecto y pueden afectar a una zona más vasta que la del sitio del proyecto. Esas amenazas pueden afectar la viabilidad del proyecto y, por ende, es necesario un estudio más detallado del riesgo de desastres, vale decir una evaluación del riesgo de desastres.

Proyectos con riesgo moderado

- 3.12 Generalmente, se clasificará un proyecto con riesgo moderado si una o más de las amenazas naturales predominantes puede ocurrir una vez, por lo menos, durante el período de ejecución (construcción) o la vida operacional del proyecto o durante ambas, o si la posible gravedad del impacto, en el corto a mediano plazo, es media. Generalmente, esos impactos se limitan al lugar del proyecto y es posible mitigarlos a un costo razonable. Generalmente, los proyectos con riesgo de desastre moderados no necesitan una evaluación del riesgo de desastres, pero podrá requerirse una evaluación del riesgo de desastres más limitada, dependiendo de la complejidad del proyecto y de la posibilidad de que la vulnerabilidad de uno de sus componentes específicos comprometa la obtención de los resultados previstos.

Proyectos con riesgo bajo

- 3.13 Generalmente, se clasificará un proyecto como de bajo riesgo si las amenazas naturales posiblemente no vayan a ocurrir durante la construcción o la vida

²⁰ Se incorporará el conjunto de instrumentos medioambientales del Banco módulos adicionales que permitan seleccionar y clasificar proyectos sobre la base de los riesgos de desastre. En el Anexo I se ofrece orientación y fuentes de información para la verificación y la clasificación de los proyectos conforme a esos riesgos.

²¹ El perfil del riesgo de desastres provee un resumen de los problemas clave de riesgo de desastres definidos durante la verificación y la clasificación del proyecto, de las amenazas significativas que se ciernen sobre la zona del proyecto y los impactos a corto y mediano plazo previstos. Asimismo, recomienda la clasificación del proyecto conforme al riesgo de desastres, el nivel necesario de evaluación de ese riesgo y una estrategia propuesta para abordar y manejar los impactos previstos.

²² Se recomienda que el proceso exhaustivo de revisión ambiental y social de los proyectos, desde la preparación a la ejecución, incluya el aporte de especialistas en la gestión de riesgo de desastres.

²³ En el conjunto de instrumentos de la gestión del riesgo de desastres se ofrecerá más descripciones de las características de los proyectos de riesgo alto, moderado y bajo.

operacional del proyecto, o durante ambas, o si conllevan un impacto de menor gravedad en el corto a mediano plazo. Los impactos que se registren no perturban el funcionamiento normal de la operación y es posible corregirlos como parte del mantenimiento del proyecto. La materialización de la amenaza no afecta la consecución de los resultados del proyecto y no se requiere una evaluación del riesgo de desastres.

- 3.14 **Segundo caso hipotético:** Los impactos relacionados con la hipótesis de riesgo de la segunda clase se consideran en la Directiva B-3 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703). Por consiguiente, esos efectos se consideran e incluyen en la clasificación de impactos ambientales.
- 3.15 La unidad responsable de la mitigación de los riesgos ambientales y sociales examina la clasificación de todas las operaciones y puede recomendar una reclasificación sobre la base del examen del perfil de riesgos incluido en la *Estrategia Ambiental y Social*. La unidad y las divisiones operativas deberán acordar la clasificación definitiva de las operaciones.

2. Evaluación del riesgo de desastres²⁴

- 3.16 Para los proyectos clasificados con alto riesgo se exige una evaluación del riesgo de desastres²⁵, que prepara el prestatario²⁶. La evaluación tiene por objeto determinar con más detalles los impactos de las amenazas naturales significativas para componentes del proyecto que se hayan definido durante la clasificación de éste. Los resultados de la evaluación del riesgo orientarán la selección de las medidas apropiadas de gestión y mitigación del riesgo.
- 3.17 El informe de evaluación del riesgo de desastres
- Evalúa la frecuencia, intensidad y gravedad de las amenazas anteriores que hayan afectado la zona del proyecto, y de las que se prevé que afecten el sitio durante la vida operacional del proyecto;
 - Determina la vulnerabilidad²⁷ y las probables pérdidas de componentes del proyecto, es decir la índole y magnitud de los probables impactos sociales,

²⁴ A los efectos de este documento, se usan indistintamente las expresiones evaluación del riesgo de desastre y evaluación de los riesgos de amenazas naturales (véase el glosario).

²⁵ En el conjunto de instrumentos de gestión del riesgo de desastres se incluirá ejemplos de términos de referencia para evaluaciones del riesgo de desastres, compatibles con las prácticas internacionales óptimas.

²⁶ Puede usarse recursos no reembolsables del Banco, incluyendo el Fondo para la Prevención de Desastres y el Fondo Fiduciario de Múltiples Donantes para la Prevención de Desastres, para el financiamiento de evaluación del riesgo de desastres.

²⁷ Véase el glosario.

económicos y ambientales debidos a cada amenaza, incluyendo impactos directos e indirectos²⁸;

- Ofrece un plan de gestión del riesgo de desastres, con propuestas de diseño de medidas de prevención y mitigación, incluyendo planes de salvaguardia y contingencia para proteger la salud humana y los activos económicos y su costo estimado, un plan de ejecución, un plan de seguimiento e indicadores de progreso y un plan de evaluación. El plan de ejecución incluye protocolos para la realización de evaluaciones periódicas de salvaguardia, desde la ejecución del proyecto hasta su conclusión y el mantenimiento de las obras y equipos del proyecto²⁹.

3. Análisis de los proyectos

- 3.18 Los equipos de proyecto incluyen un resumen del informe de evaluación del riesgo de desastres en los informes de gestión ambiental y social³⁰, que examinan la unidad del Banco responsable de la verificación de mitigación de los riesgos ambientales y sociales y los jefes de divisiones sectoriales que firmarán el Informe de Gestión Social y Ambiental y el plan de observancia de salvaguardias, incluyendo las actividades de gestión del riesgo de desastres. El resumen brinda información sobre los riesgos concretos de desastres relacionados con el proyecto y las medidas de gestión y mitigación propuestas por el prestatario.
- 3.19 Las medidas de gestión y mitigación propuestas en el proyecto, deben ceñirse a las normas internacionales de buenas prácticas y a las leyes y reglamentos nacionales pertinentes, como las políticas, leyes y reglamentos nacionales de planificación y los códigos y normas nacionales de construcción.

²⁸ Se entiende por impacto directo la pérdida de vidas, los daños y pérdidas en obras de infraestructura material, los efectos en las comunidades y otros grupos de población en la zona del proyecto y los años en el medio ambiente. Son impactos indirectos las interrupciones de los flujos de ganancias, como la pérdida de producción de bienes y la provisión de servicios.

²⁹ En el conjunto de instrumentos de gestión del riesgo de desastres se incluirán ejemplos de términos de referencia para evaluaciones independientes de riesgos de desastres, coherentes con las prácticas óptimas internacionales. Para los proyectos que exijan una evaluación del riesgo de desastres y una EIA, el informe de evaluación del riesgo de desastres podrá incorporarse al informe de EIA. Véase en el conjunto de instrumentos de gestión del riesgo de desastres una reseña de la EIA con aspectos de ARD incluidos.

³⁰ Véase una descripción del ESMR en la página 33 de las directrices para la ejecución de la política de medio ambiente y observancia de salvaguardias.

- 3.20 Los equipos de proyecto analizarán el impacto de los elementos de prevención y mitigación de los riesgos de desastre³¹ en su evaluación de la viabilidad de los proyectos³², verificando que los impactos de las amenazas naturales para los componentes de los proyectos se reduzcan a niveles aceptables³³.

4. Ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos

- 3.21 El organismo ejecutor debe velar para que todas las actividades de gestión del riesgo de desastres (incluidas las medidas de prevención y mitigación) relacionadas con el proyecto se lleven a la práctica de acuerdo con las disposiciones del acuerdo de préstamo. Esto comprende evaluaciones periódicas de la seguridad y mantenimiento apropiado durante la ejecución del proyecto y hasta su conclusión. Los equipos de proyecto controlarán la ejecución a fin de verificar que se lleven a cabo las acciones previstas en el plan de gestión de los riesgos de desastre, ateniéndose a los procedimientos ordinarios de seguimiento (Informe de seguimiento del desempeño del proyecto – ISDP).

IV. DIRECTIVA B-1 DE LA POLÍTICA: REFORMULACIÓN DE PRÉSTAMOS

A. Finalidad y alcance

- 4.1 La reformulación de préstamos considerada en estas directrices, proporciona financiamiento para responder, después de un desastre, a los impactos de fenómenos naturales y a los daños materiales (por ejemplo colapsos estructurales y explosiones) resultantes de accidentes técnicos u otros desastres provocados por una actividad humana. La reformulación de préstamos comprende la canalización de recursos de préstamo existentes a determinadas actividades dentro del mismo proyecto o a otro proyecto existente, para financiar respuestas a un desastre

³¹ Entre estas medidas pueden figurar el refuerzo de la infraestructura material del proyecto para hacer frente a los impactos de las amenazas, como el reajuste de dispositivos de control de inundaciones y estabilización de pendientes; la mejora de la planificación del uso de la tierra en la zona del proyecto y en el sector; el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones nacionales, locales y sectoriales para administrar los riesgos definidos, incluyendo el refuerzo del marco jurídico y normativo para la aplicación de las disposiciones atinentes a diseño y construcción resistentes a desastres; la educación y concientización del público en materia de reducción de los riesgos de desastre; la planificación de seguridad y contingencia para la protección de la salud humana y los activos económicos; los programas de la comunidad para la mitigación, preparación y respuesta en casos de desastre; las estrategias financieras para la gestión de riesgos en el país y en el sector, incluyendo medidas que faciliten un mantenimiento apropiado de los activos materiales.

³² Puede encontrarse orientación adicional acerca de la viabilidad de los proyectos en relación con los riesgos de desastre en “Keipi, K; Mora, S; Bastidas, P; 2005. La gestión del riesgo dentro del ciclo de los proyectos: Lista de preguntas indicativas (documento ENV 144), Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible; páginas 25 y 46.

³³ Se entiende por nivel de riesgo aceptable el de las probables pérdidas e impactos que se consideren manejables después de la adopción de medidas de prevención y mitigación.

- imprevisto³⁴. Por ende, las reformulaciones pueden abarcar un solo préstamo o varias operaciones.
- 4.2 Las reformulaciones de préstamos habilitan la redistribución de recursos de préstamos existentes entre otros proyectos bajo ciertas circunstancias, después de un desastre, como se estipula en la **Directiva B-1** de la política:
- 4.3 *El Banco podrá aprobar la reformulación de préstamos en ejecución al producirse un desastre si: (i) el gobierno ha declarado oficialmente el estado de excepción o una situación de desastre; (ii) se ha estimado el efecto de la reformulación del préstamo teniendo en cuenta el destino previsto del préstamo o los préstamos que se han de reformular y los objetivos del proyecto correspondiente, en relación con el nuevo uso propuesto de los fondos, creando así las condiciones para que las autoridades encargadas de aprobar la operación puedan adoptar decisiones mejor fundadas; (iii) existe una transparencia adecuada y hay mecanismos suficientes para la supervisión, auditoría y notificación del uso de los fondos reorientados, y a la vez se tiene en cuenta la necesidad de una respuesta rápida según la naturaleza de la situación, y (iv) un alto porcentaje de los fondos reorientados se destinará a reducir la vulnerabilidad del prestatario ante futuros desastres y a aumentar la capacidad del país para llevar a cabo una gestión integral del riesgo de desastres.*

B. Proceso de reformulación

1. Declaración de estado de emergencia, informe originario y solicitud de préstamo

- 4.4 Para que se considere la reformulación de un préstamo a fin de hacer frente a un desastre, será necesario que el gobierno haya declarado estado de emergencia, o su equivalente, para una región del país o la totalidad de éste, de acuerdo con las leyes y reglamentos del país³⁵.
- 4.5 Tras la declaración del estado de emergencia, la correspondiente Representación del Banco deberá preparar un documento originario recomendando las decisiones que deban tomarse en relación con los proyectos y programas que pueda haber afectado el desastre³⁶.

³⁴ La reformulación consiste en cualquier cambio que se proponga en una operación de préstamo del Banco ya existente y deberá ser aprobada por el Directorio si se da una, por lo menos, de estas condiciones (i) el cambio propuesto modificará sustancialmente la estructura, el costo o los beneficiarios del proyecto, así como otros convenios para la ejecución, incluyendo excepciones significativas a las políticas del Banco para la adquisición de bienes, obras y servicios; (ii) cambio del prestatario o del garante o (iii) el cambio propuesto modificará la fuente de los fondos.

³⁵ El requisito concerniente a la declaración de una emergencia es el mismo para la Facilidad de Respuesta Inmediata (documentos GN-2038-12 y GN-2038-16).

³⁶ Véase en el Anexo II el contenido del informe sintético originario sobre desastres y fuentes de financiamiento.

- 4.6 El Banco podrá ofrecer al gobierno respaldo técnico para la preparación de una solicitud oficial de financiamiento por medio de la reformulación de uno o varios préstamos, sobre la base del informe originario.
- 4.7 Una vez recibida la solicitud de financiamiento, se nombrará un equipo de proyecto y se abrirá el proceso de aprobación de la reformulación, conforme a los procedimientos normales del Banco en materia de delegación de autoridad³⁷.

2. Análisis de los proyectos para su reformulación

- 4.8 Cuando el Banco reciba una solicitud oficial del país prestatario para el financiamiento de la respuesta a un desastre, se analizará la posibilidad de atenderla con recursos nuevos de la institución, por ejemplo de la Facilidad de Respuesta Inmediata (documentos GN-2038-12 y GN-2038-16). Si no se considera viable el uso de este mecanismo, la Vicepresidencia de Países, con respaldo de la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento, considerará las consecuencias de la reformulación de uno o más préstamos, tomando en cuenta los usos y objetivos previstos de esos préstamos que haya de reformularse, ya sea como: (i) *fuentes* de financiamiento, o (ii) *receptores* de recursos.
- 4.9 El análisis de las operaciones que reciban financiamiento en respuesta a un desastre natural o a los daños provocados por actividades técnicas u otra clase de desastres resultantes de una actividad humana, reflejarán la naturaleza de los proyectos, la información disponible y el uso de los recursos redistribuidos para una emergencia, rehabilitación y reconstrucción.
- 4.10 La revisión de la cartera en situaciones de emergencia debe realizarse con el prestatario³⁸. A los efectos de una reformulación deben considerarse primero los proyectos cuyos objetivos posiblemente sean inalcanzables. El equipo encargado del análisis de la cartera deberá determinar los indicadores del desempeño, sobre la base de las posibles revisiones y reformulaciones que pondere.

Análisis de préstamos usados como fuente de financiamiento

- 4.11 Las consecuencias de la reorientación de recursos de préstamos existentes se estimarán tomando en cuenta los usos y objetivos previstos del préstamo o los préstamos que hayan de usarse como fuentes de fondos, en relación con el nuevo uso de los fondos que se proponga, creando así las condiciones apropiadas para la

³⁷ Durante la redacción de estas directrices, el principal documento disponible fue el Manual de Administración de Operaciones OA-420. Para algunas situaciones de emergencia, algunos procedimientos son similares a los de la Facilidad de Respuesta Inmediata (documentos GN-2038-12 y GN-2038-16), por ejemplo el atinente a la declaración de una emergencia y al contenido del informe originario.

³⁸ En el caso de la Línea de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP), o de operaciones con otros instrumentos que comprendan más de un préstamo, deberán analizarse los efectos de los cambios que se establezca en esas operaciones o en préstamos ulteriores.

adopción de decisiones más informadas³⁹. Las transferencias de recursos podrán disponerse entre categorías de costos de un mismo proyecto (en cuyo caso se aplicarán procedimientos de aprobación más agilizados), o entre distintos préstamos, conforme a los procedimientos estipulados del Banco⁴⁰.

4.12 Para la elección de proyectos existentes como origen de los recursos, se considerarán, por orden de prioridad, estos factores:

- (i) **Proyectos del sector público.** Sólo se considerarán préstamos para el sector público. El conjunto de préstamos cuya posible reformulación se considere en casos de desastre, no deberá incluir préstamos para el sector privado.
- (ii) **Aporte al desarrollo de las operaciones reformuladas.** Deberán considerarse en primer lugar como fuentes para la reorientación de recursos de préstamos existentes hacia el financiamiento de emergencia, los préstamos cuyo impacto económico y financiero en el país sea relativamente bajo. Generalmente, la reorientación de los recursos de un préstamo tiene menos efectos que la de los fondos de varias operaciones. Debido a la nueva situación económica o social creada por el desastre, es posible que no puedan alcanzarse los objetivos de desarrollo o pueda considerarse demasiado costosa la reorientación de los recursos dentro del marco de la operación original. Las recomendaciones atinentes a la reorientación de los recursos tendrán por base los indicadores de desempeño de los proyectos usados por el banco.
- (iii) **Grado de ejecución.** Se elegirán para la reorientación las operaciones con un bajo grado de ejecución material o de desembolsos y compromisos, con excepción de los préstamos con un nivel muy alto de aporte al desarrollo⁴¹. La selección tendrá por base, además de la baja tasa de desembolso de préstamos existentes, un análisis de las causas subyacentes del mal desempeño y de las oportunidades que queden para la consecución de los objetivos del proyecto pertinente.
- (iv) **Préstamos en los sectores afectados.** Se dará preferencia a las transferencias dentro de un sector afectado debido a la mayor semejanza entre sus respectivos objetivos en comparación con los de préstamos para sectores diferentes.
- (v) **Préstamos para regiones afectadas.** Generalmente, no se recurrirá a proyectos existentes en la zona del desastre para la transferencia de fondos a otros programas en el mismo lugar. Sin embargo, cuando la gravedad de los daños ponga en peligro la consecución de los objetivos de desarrollo originales o

³⁹ Generalmente, el análisis socioeconómico realizado por el Banco durante la preparación del proyecto habrá incluido hipótesis de la situación sin el proyecto y de la situación derivada de demoras en la ejecución. En algunos casos, se plantea una hipótesis de ejecución del proyecto con un alcance reducido. En el análisis de una reorientación de los recursos del préstamo original, deben considerarse todas esas posibilidades, aplicando los indicadores del marco de resultados del Banco.

⁴⁰ Véase el Manual de Administración de Operaciones (OA-420).

⁴¹ En casos excepcionales, pueden haber proyectos cuyos objetivos de desarrollo se hayan alcanzado en gran medida, pero aún existan saldos no desembolsados y, en tales circunstancias, podrá disponerse una reorientación de esos fondos.

cuando la continuación de cierto componente de un proyecto sea injustificable en virtud de los costos excesivos, podrán reorientarse porciones del saldo no desembolsado hacia actividades de emergencia o la rehabilitación y reconstrucción de proyectos en la misma zona.

Factores considerables en el financiamiento de proyectos

4.13 Se recomienda que los equipos de proyecto consideren estas acciones durante la preparación del análisis de financiamiento:

4.14 *(i) Análisis técnico*

- En los casos de **emergencias**, el análisis técnico se orientará al restablecimiento eficiente y rápido de los servicios básicos y la infraestructura esencial.
- La obtención de instalaciones operativas y capacidad productiva a pleno régimen mediante la **rehabilitación y la reconstrucción** se medirá por medio de un análisis técnico detallado, con objeto de lograr resistencia al desastre y cumplir las normas técnicas y los criterios de desempeño estipulados por el Banco.

4.15 *(ii) Análisis socioeconómico*

- Para la respuesta **en casos de emergencia**, el análisis socioeconómico se limitará a la evaluación de la eficacia de la restauración de los servicios básicos y la infraestructura esencial, en función de su costo. Si la información es escasa, el análisis podrá realizarse sobre la base de los datos de operaciones similares ejecutadas en otros lugares. Cualquier demora en el análisis y el procesamiento del financiamiento de emergencia puede limitar la capacidad del Banco para contribuir significativamente a la atención a las necesidades críticas de la población, mediante el restablecimiento urgente de los servicios básicos y las actividades esenciales⁴².
- El análisis de las inversiones en **rehabilitación y reconstrucción** se ceñirá a las prácticas normales del Banco. Si no es posible la estimación de los beneficios futuros del proyecto, se llevará a cabo un análisis de eficacia en función del costo.

4.16 *(iii) Evaluación de la capacidad institucional y coordinación.* Para la obtención de sostenibilidad es preferible recurrir a organismos existentes que establecer nuevas entidades de manera ad hoc. Se llevará a cabo un análisis rápido de la capacidad institucional y de administración de las adquisiciones, así como del historial financiero de los organismos existentes y, sobre la base de sus resultados, se

⁴² Debe estimarse los beneficios previstos del financiamiento. Si los datos disponibles no son suficientes para la realización de un análisis de costos y beneficios, se recomienda un análisis de la eficacia en función del costo. Para complementar la información necesaria para un análisis de esa índole, puede recurrirse a datos de proyectos similares. Véase, también, la nota de orientación número 8 del documento sobre instrumental para la centralización de la reducción de desastres (<http://www.proventionconsortium.org/>).

determinará si se desembolsan los recursos ex post o de manera simultánea. Debe definirse claramente las responsabilidades administrativas y técnicas de las instituciones participantes en los distintos sectores y los medios de coordinación, a fin de facilitar la debida ejecución en un plazo limitado. Deben coordinarse las estrategias y actividades planificadas con otros organismos internacionales que participen en el financiamiento siguiente al desastre.

3. Transparencia y seguimiento

- 4.17 *(i) Procedimientos de adquisición.* Para la adquisición de bienes y servicios se usarán las políticas y normas aplicables del Banco. Como excepción, para las situaciones de emergencia existen procedimientos de adquisiciones específicos, en vista de la naturaleza especial de esas operaciones y a la urgencia existente⁴³.
- 4.18 *(ii) Transparencia en el financiamiento.* La administración y evaluación financiera de las adquisiciones, gastos y usos de los bienes y servicios que se financien con fondos del Banco para situaciones de emergencia, se auditarán de manera simultánea, de acuerdo con las prácticas actuales del Banco. La revisión de las inversiones en rehabilitación y reconstrucción será simultánea o posterior, dependiendo del riesgo de falta de transparencia que estimen los equipos de proyecto. Podrá usarse recursos del préstamo para la contratación de los servicios de contadores públicos independientes para que practiquen la auditoría de los estados financieros de la operación, conforme lo requiera el Banco⁴⁴.
- 4.19 *(iii) Seguimiento y evaluación.* Los recursos del Banco se examinarán de manera simultánea en las inversiones de emergencia. En las destinadas a rehabilitación y reconstrucción, se exigirá una auditoría simultánea o posterior, dependiendo del riesgo de falta de transparencia que estime el equipo de proyecto. Se planificará la recopilación de los datos necesarios para el seguimiento y la evaluación y sólo será necesaria la evaluación de los impactos directos del proyecto.

4. Reducción de la vulnerabilidad ante desastres en el futuro

- 4.20 Debe evitarse la reiteración de la vulnerabilidad al diseñar el financiamiento de respuesta ante un desastre. En la preparación de reformulaciones para rehabilitación y reconstrucción, debe asignarse una proporción de los recursos a las actividades de prevención y mitigación⁴⁵. Debe definirse el porcentaje del costo total que se dedique a la prevención y la mitigación y el equipo de proyecto debe evaluar la viabilidad de esas inversiones. El equipo de proyecto debe, asimismo, justificar

⁴³ Véanse las políticas de adquisición de bienes y servicios financiados por el BID (documento GN-2349-7) y las políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID (documento GN-2350-7).

⁴⁴ Para mayor control financiero, podrán contratarse firmas que administren la ejecución íntegra del proyecto, como ha sido la práctica en las operaciones financiadas por el BID en el marco de su Facilidad de Respuesta Inmediata.

⁴⁵ Véanse en el glosario, las definiciones de rehabilitación y reconstrucción y de prevención y mitigación.

cualquier posible desviación de las prácticas internacionales en esas asignaciones para la prevención y mitigación de desastres⁴⁶.

V. DIRECTIVA B-2 DE LA POLÍTICA: RECONSTRUCCIÓN

A. Finalidad y alcance

- 5.1 Este capítulo tiene por objeto prestar asistencia a los equipos de proyecto para la puesta en práctica de la Directiva B2: Reconstrucción. Se brinda orientación específica sobre las precauciones que deben tomarse en el proceso de programación de país y los equipos de proyecto, a fin de promover la revitalización de los esfuerzos de desarrollo después de un desastre, asegurando al mismo tiempo que los proyectos de rehabilitación y reconstrucción no provoquen un restablecimiento o un aumento de la vulnerabilidad. Como se indica en la directiva B-2 de la política:
- 5.2 *Evitar que se vuelva a crear vulnerabilidad. En operaciones que financian la rehabilitación y reconstrucción después de un desastre deberán tomarse precauciones especiales para no volver a crear ni agravar una situación de vulnerabilidad. Esas precauciones incluyen las mencionadas en la directiva A-2, así como la corrección de deficiencias en las políticas de gestión del riesgo y en la capacidad institucional según se indica en la directiva A-1. Gran parte importante de las nuevas inversiones se destinará a reducir la vulnerabilidad a desastres en el futuro y a aumentar la capacidad del país para llevar a cabo una gestión integral del riesgo de desastres. Hay que prestar especial atención a las lecciones extraídas de fenómenos recientes. El Banco no partirá del supuesto de que las condiciones vigentes antes del desastre se mantendrán en todo o parte en la zona afectada. Habría que proceder a evaluar el riesgo de desastres en el proyecto de reconstrucción teniendo en cuenta las características específicas de la zona, el sector y la infraestructura de que se trate, así como la situación económica, social y ambiental imperante y los cambios ocurridos en la zona afectada como resultado del desastre.*

⁴⁶ En algunos países desarrollados (por ejemplo el Reino Unido y los Estados Unidos) las normas exigen que 10%, por lo menos, de los fondos que se inviertan en proyectos de respuesta a desastres naturales se canalicen hacia la reducción de la vulnerabilidad (en inversiones o en otras actividades que se consideren importantes para la mejora de la capacidad de una amplia gestión de los riesgos de desastre). Información proveniente de la OEA y de la OPS indica que una inversión de 5% a 7% del costo total de nuevas construcciones en el marco de los proyectos de rehabilitación o reconstrucción en prevención y mitigación, reduce sustancialmente la probabilidad de pérdidas en el futuro. La renovación es mucho más costosa. Conforme a una evaluación de trece proyectos de reconstrucción financiados por el BID entre 1995 y 2002 (documento RE-292), el promedio del monto invertido en prevención y mitigación fue apenas 4,5%. El equipo de proyecto, en la etapa regular de diseño, dará la consideración debida a la prevención de accidentes técnicos y otros desastres provocados por el ser humano (véase el documento adjunto a la política de gestión de riesgos de desastre (documento ENV-150) http://www.iadb.org/sds/ENV/publication/publication_2530_4573_e.htm).

- 5.3 La reconstrucción puede sobrevenir como respuesta a los impactos de desastres naturales y a los daños materiales (como los colapsos estructurales y las explosiones) resultantes de accidentes técnicos u otra clase de accidentes provocados por la actividad humana.

B. Consideraciones sobre la reducción de la vulnerabilidad

- 5.4 Las directrices correspondientes a la Directiva A-2: Riesgo y viabilidad de los proyectos, descritas en el Capítulo IV de este documento, también se aplican a los proyectos de rehabilitación y reconstrucción. Para los proyectos clasificados con alto riesgo, se incorporará a la evaluación del riesgo de desastres y al diseño y ejecución de medidas de reducción del riesgo las lecciones aprendidas del propio desastre, incluido el desempeño de las obras materiales, los sectores pertinentes, las instituciones y otros componentes del proyecto. Las medidas de reducción del riesgo incluirán mejoras de las políticas nacionales, regionales y sectoriales de gestión del riesgo y el fortalecimiento de la capacidad institucional.
- 5.5 A fin de evitar el restablecimiento o el aumento de la vulnerabilidad, se asignará una parte de los recursos de la operación a prevención, mitigación y transferencia de los riesgos. El porcentaje de los costos quedará a discreción del equipo de proyecto, pero se atenderá a las prácticas internacionales⁴⁷.

⁴⁷ Véase la nota al pie de página anterior.

VI. GLOSARIO⁴⁸

Adaptación al cambio climático. Ajuste de los sistemas naturales o humanos en respuesta a los efectos de estímulos climáticos reales o previstos, que modera los perjuicios o brinda oportunidades beneficiosas.

Amenazas naturales.** Procesos o fenómenos naturales que tienen un impacto en la biosfera y pueden constituir un hecho dañino. Esas amenazas incluyen terremotos, temporales, huracanes, aludes, maremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, incendios forestales y sequías o una combinación de estos fenómenos, así como las que puedan ser provocadas por el ser humano, incluidas las relacionadas con el cambio climático.

Asistencia humanitaria.** Provisión de productos básicos y materiales necesarios para prevenir y aliviar el sufrimiento humano durante una operación de socorro en caso de desastre. La asistencia en esas circunstancias posiblemente consistirá en alimentos, prendas de vestir, medicamentos y equipos de hospital.

Cambio climático*. Clima de un lugar o de una región cambia si durante un período prolongado (generalmente décadas o más) hay un cambio significativo desde el punto de vista estadístico en las mediciones del promedio o la variabilidad del clima de ese lugar o región.

Desastre.** Perturbación grave del funcionamiento de una sociedad, una comunidad o un proyecto, que provoca pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales grandes o graves, que superan la capacidad de la sociedad, la comunidad o el proyecto afectado para hacerle frente con sus propios recursos.

Verificación de proyectos. El primer análisis que debe hacerse de un proyecto antes de clasificarlo conforme a su nivel de riesgo.

Evaluación del riesgo de desastres. Determinación de la naturaleza y el alcance del riesgo mediante el análisis de las posibles amenazas y la evaluación de las condiciones existentes de vulnerabilidad, que puedan plantear una amenaza o daños para las personas, la propiedad, los medios de vida y el medio ambiente de que dependen, es decir la medición de las probabilidades de que los efectos de posibles fenómenos naturales sobre los elementos expuestos y vulnerables, provoquen un desastre, a fin de evaluar opciones para reducir su impacto. En algunas regiones, como en el Caribe, se usa el término evaluación de los riesgos de amenazas naturales. A los efectos de este documento, se usa indistintamente las expresiones evaluación del riesgo de desastre y evaluación de los riesgos de amenazas naturales.

⁴⁸ Fuentes:

* ONU. 2004. Living with Risk. International Strategy for Disaster Reduction. Ginebra.

** BID. 2007. From Disaster Risk to Prevention – Documento adjunto a la política de gestión del riesgo de desastres (ENV-150 http://www.iadb.org/sds/ENV/publication/publication_2530_4573_e.htm). Véase también el documento GN-2354-4.

Evaluación de los riesgos de amenazas naturales. Véase la definición de la evaluación del riesgo de desastres.

Financiamiento de emergencia. Suministro de apoyo financiero inmediato para ayudar a la atención de los efectos de un desastre a corto plazo, a fin de restablecer servicios básicos y reanudar el funcionamiento de la infraestructura decisiva para el desarrollo socioeconómico.

Gestión de emergencias derivadas de desastres.** Organización y administración de los recursos y las responsabilidades para atender a todos los aspectos de la respuesta inmediata en situaciones de emergencia derivadas de un desastre, incluyendo la preparación, los planes de contingencia y la rehabilitación.

Gestión del riesgo. Aplicación sistemática de políticas, procedimientos y prácticas a fin de definir y reducir los riesgos y de responder eficazmente en casos de desastre.

Gestión del riesgo de desastres.** Proceso sistemático que integra la definición, prevención, mitigación y transferencia del riesgo, así como la preparación para desastres, respuesta en casos de emergencia y la rehabilitación y reconstrucción, con objeto de atenuar los impactos de los desastres.

Gestión proactiva del riesgo de desastres. Formas de superar los desafíos de desarrollo que hacen que se acumule vulnerabilidad humana y de reducir así los efectos de las amenazas naturales que generan desastres. Hace hincapié en las acciones ex ante en lugar de las ex post.

Mitigación*. Medidas estructurales y no estructurales tomadas para limitar los efectos adversos de amenazas naturales y tecnológicas y de la degradación ambiental.

Preparación*. Actividades realizadas y medidas tomadas por adelantado a fin de asegurar una respuesta eficaz a los impactos de amenazas, incluidas la emisión oportuna y efectiva de alertas tempranas y la evacuación temporal de personas y bienes del lugar amenazado.

Prevención.** Actividades encaminadas a evitar los efectos perjudiciales de las amenazas y medios para reducir al mínimo los desastres conexos.

Reconstrucción. Construcción de nuevas instalaciones para reemplazar las que hayan sido destruidas o dañadas más allá de cualquier posibilidad de reparación por un desastre, conforme a normas que eviten el restablecimiento o el incremento de la vulnerabilidad.

Recuperación. Decisiones y medidas tomadas después de un desastre con objeto de restablecer o mejorar las condiciones de vida que tenía la comunidad afectada antes del desastre y, al propio tiempo, fomentar y facilitar los ajustes necesarios para reducir el riesgo de desastres.

Reducción del riesgo de desastres*. Desarrollo y aplicación sistemática de políticas, estrategias y prácticas para la reducción de las vulnerabilidades, las amenazas y la multiplicación de los impactos de los desastres en una sociedad, dentro del amplio marco del desarrollo sostenible.

Reformulación de préstamo. Cualquier cambio de un préstamo existente del Banco, propuesto después de un desastre. Deberá aprobarla el Directorio si se da una, por lo menos,

de estas condiciones (i) el cambio propuesto modificará sustancialmente la estructura, el costo o los beneficiarios del proyecto, así como otros convenios para la ejecución, incluyendo excepciones significativas a las políticas del Banco para la adquisición de bienes, obras y servicios; (ii) cambio del prestatario o del garante o (iii) el cambio propuesto modificará la fuente de los fondos.

Rehabilitación. Reparaciones provisionales de infraestructura, servicios sociales o capacidad productiva dañada, para facilitar la normalización de las actividades económicas.

Resistencia. Capacidad de un sistema o de una sociedad para resistir los impactos negativos de una amenaza o de adaptarse, a fin de alcanzar y mantener un nivel aceptable de funcionamiento y estructura.

Riesgo*. Probabilidad de consecuencias perjudiciales o pérdidas previstas (muertes, lesiones, propiedad, medios de subsistencia, interrupción de la actividad económica o deterioro ambiental) debido a las interacciones entre amenazas naturales o antropogénicas y condiciones de vulnerabilidad.

Salvaguardias. Orientación dentro de un marco normativo, concebida para reducir los impactos negativos de procesos posiblemente perjudiciales, naturales o provocados por el ser humano, en las actividades humanas.

Vulnerabilidad*. Condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales, que incrementan la susceptibilidad de una comunidad ante el impacto de amenazas.

**FUENTES DE INFORMACIÓN SOBRE RIESGOS DE DESASTRES, VERIFICACIÓN Y
CLASIFICACIÓN DE PROYECTOS
(DIRECTIVA A-2)**

Los documentos sobre la evaluación del riesgo de desastres en el país y los riesgos para el desarrollo en el país, preparados durante el proceso de programación con cada país, constituyen fuentes de información importantes para clasificar los proyectos sobre la base del riesgo de desastres. Esos documentos brindan información acerca de las condiciones de riesgos en el pasado y las previstas, a escala nacional y sectorial, incluyendo las amenazas predominantes significativas que se ciernen sobre el país, las zonas y sectores concretos en riesgo, así como la magnitud observada de los impactos, de carácter social, económico y ambiental.

Los informes sobre evaluación de los riesgos de desastre y riesgos para el desarrollo del país, así como los documentos de evaluación ambiental, evaluación del impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica, también aportan información apropiada para la clasificación del grado de riesgo de los proyectos. Sin embargo, se recomienda que los equipos de proyecto usen la información sobre riesgo en el país sólo como una guía, porque el riesgo de desastre en el sitio del proyecto puede ser mayor o menor que el estimado para todo el país.

Las fuentes comunes de información a escala de proyecto sobre la frecuencia de las amenazas y la vulnerabilidad proyectada son:

- a. Notas sectoriales de gestión del riesgo de desastres, preparadas por varios países en el marco del plan de acción del Banco para la mejora de la gestión del riesgo de desastres (2005-2008);
- b. Evaluaciones de los riesgos de desastre, de los impactos de las amenazas naturales, el cambio climático y ambientales e informes de gestión ambiental y social preparados para proyectos financiados por el Banco en zonas próximas a las de los proyectos propuestos;
- c. Bases disponibles de datos históricos de amenazas y desastres naturales; identificación de amenazas y estudios de evaluación de la vulnerabilidad elaborados a escala nacional, estatal y municipal, o como parte de evaluaciones regionales; conocimiento de idóneos, incluidos del ámbito local; y
- d. Estudios de evaluación de los riesgos preparados por asociados externos, por ejemplo organismos multilaterales y bilaterales e instituciones académicas.

**INFORME ORIGINARIO SINTÉTICO SOBRE DESASTRES Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO
PARA LA REFORMULACIÓN DE PRÉSTAMOS
(DIRECTIVA B-1)**

1. Estructura del informe originario sintético

Debe prepararse un informe sintético operacional inicial atinente al desastre y a los proyectos y programas en ejecución en la zona o las zonas afectadas por el desastre. El informe sintético incluirá¹:

- a. Una descripción de lo ocurrido.
- b. La extensión y alcance del desastre.
- c. Una declaración oficial del gobierno, decretando el estado de emergencia, desastre natural o equivalente.
- d. Una revisión inicial de los daños y las necesidades de las zonas afectadas.
- e. Una síntesis de la acción del gobierno y una evaluación preliminar de la capacidad del país para hacer frente al desastre.
- f. La justificación y la evaluación inicial del financiamiento necesario.
- g. Una revisión de la cartera del Banco, con una lista de los préstamos y los componentes de proyectos afectados, los costos correspondientes y el financiamiento del Banco.
- h. La relación de los préstamos del BID que pueda usarse y los que no pueda usarse, para una redistribución de fondos en respuesta al desastre. Los aspectos que habrá de considerarse serán: (i) *el momento oportuno* de una posible redistribución (especialmente para las operaciones de emergencia); (ii) la *eficacia* de la contribución para los objetivos de desarrollo del país, en circunstancias en que las prioridades quizá se hayan ajustado debido al desastre; y (iii) la capacidad institucional de ejecución.
- i. La coordinación con otros organismos.

2. Fuentes de financiamiento

Sobre la base del informe originario, el país y el Banco analizarán la opción de que el Banco constituya una fuente de financiamiento. La justificación y la evaluación inicial de las

¹ Véase también el informe requerido para el financiamiento por medio de las directrices de la Facilidad de Respuesta Inmediata (documentos GN-2038-12 y GN-2038-16).

necesidades de financiamiento por medio de una reformulación exigirán un análisis de la disponibilidad de otras fuentes de financiamiento para las pérdidas. Podrán ser, también, el financiamiento propio del gobierno (transferencias presupuestarias, reservas o fondos para casos calamitosos, etc.), cobertura de seguros estimada, financiamiento potencial de otros organismos internacionales y otras fuentes internas o externas. En situaciones de emergencia, el Banco también debe considerar el uso de recursos crediticios nuevos por medio de la Facilidad de Respuesta Inmediata (documentos GN-2038-12 y GN-2038-16) o préstamos nuevos para rehabilitación y reconstrucción. A los efectos de la asistencia humanitaria, el Banco ha creado el mecanismo de Cooperación Técnica de Emergencia (documento GN-1862-5).