

Asistencia en casos de desastre

LOS DESASTRES NATURALES, COMO EL HURACÁN Mitch, no son acontecimientos aislados: los mismos tipos de desastres azotan una y otra vez a los mismos países. Cuando se compara la devastación causada por las tormentas u otros desastres naturales en los países en desarrollo y en los desarrollados, se observa que el número de muertos y heridos puede ser hasta cien veces mayor en los países en desarrollo más pobres. Las medidas de prevención adoptadas en el Japón, Europa occidental y América del Norte reducen los daños causados por los desastres, lo que hace accesibles las primas de los seguros. Por el contrario, en regiones altamente vulnerables, como las llanuras de inundación de Bangladesh, la *certeza* de que se van a producir desastres impide la transferencia del riesgo financiero fuera de la zona vulnerable. La falta de medidas de alivio constituye por sí misma un indicador de subdesarrollo, que el Banco puede ayudar a superar.

Planificación y recuperación

Tanto el carácter recurrente de los desastres como la disponibilidad de medios tecnológicos, sociales y organizativos hacen de las medidas de *mitigación* –es decir, las políticas y acciones orientadas a reducir el impacto del próximo desastre– parte esencial de toda estrategia tanto de recuperación como de planificación antes del desastre. Si bien es cierto que no es posible evitar por completo las consecuencias de los desastres –algunos edificios a prueba de

terremotos se han desplomado, intactos, sobre uno de sus costados–, se pueden mitigar de forma tal que se pierdan menos vidas y construcciones. Un ejemplo ilustrativo es el del huracán Mitch, de noviembre de 1998: con la tecnología actualmente disponible no hay razón ninguna para que unas precipitaciones intensas produzcan tantas víctimas mortales. Los sistemas de previsión y análisis de riesgos y la cartografía están muy avanzados, y con unas instituciones y recursos adecuados se podría evitar este



tipo de catástrofes. La comunidad del desarrollo debería asociarse para ayudar a los países más vulnerables a evitar tales pérdidas en el futuro. Para el Banco, la prevención y la mitigación de desastres debería ser un elemento esencial de las estrategias de asociación con los países en las regiones expuestas a los desastres.

Asistencia de emergencia del Banco

La asistencia de emergencia del Banco puede adoptar diferentes formas: apoyo inmediato para evaluar el efecto del desastre y para elaborar una estrategia de rehabilitación; reestructuración de la cartera existente de préstamos del Banco en el país para apoyar las actividades de recuperación; revisión de los proyectos aún no aprobados para incluir en ellos actividades de rehabilitación, y concesión de préstamos de emergencia para la recuperación (PER). Éstos tienen la finalidad de reconstruir los activos materiales y restaurar las actividades económicas y sociales después de las emergencias. Las actividades promovidas por ellos tratan normalmente de restablecer los bienes y la producción, dándose por supuesto que tendrán en cuenta la estrategia de asistencia al país y las estrategias de desarrollo sectorial. Es posible que el programa de financiamiento del país deba ajustarse para hacerlo compatible con un nuevo PER.

Cuando los imprevistos no se puedan resolver con esos medios (por ejemplo, cuando se trata de crisis políticas o de problemas humanitarios), las donaciones pueden ser una respuesta adecuada. Por ejemplo, el Banco aprobó una donación de US\$20 millones a Somalia en octubre de 1992 para financiar el apoyo logístico destinado a facilitar la entrega de alimentos y la compra de medicinas durante una prolongada emergencia humanitaria debida a la sequía y a la guerra civil. El país, pese a ser miembro del Banco, estaba excluido del régimen de contabilidad en valores devengados y, en consecuencia, no reunía las condiciones para recibir préstamos del Banco. Ni siquiera había un gobierno *de facto* en el poder, de manera tal que si bien la donación se hizo oficialmente a Somalia, en realidad fue dirigida a los organismos de las Naciones Unidas que tenían a su cargo la ejecución del programa.

El Banco está adquiriendo también mayor relieve como fuente de conocimientos sobre el desarrollo. Su capacidad de generar, adquirir, administrar y difundir el conocimiento le permite transmitir importantes enseñanzas, extraídas no sólo de su propia experiencia sino también de la adquirida por los propios países en desarrollo.

La necesidad más inmediata después de un desastre repentino es el alojamiento. No obstante, durante la preparación de la mayoría de los préstamos de

emergencia los funcionarios a cargo del proyecto se ven inmersos en un intenso debate sobre dos cuestiones: si el Banco debe financiar o no un bien privado, y hasta qué punto los beneficiarios de esta nueva oportunidad de alojamiento deben hacer alguna aportación inicial, seguida posteriormente de reembolsos. El examen de los proyectos pasados con préstamos de emergencia (Popayán, en Colombia; terremoto, en México; reconstrucción de emergencia tras los daños causados por un huracán, en Jamaica, y terremotos en El Salvador y en China) muestran algunos éxitos en lo que se refiere a la vivienda, pero también problemas con la recuperación de costos de los beneficiarios que han perdido sus muebles, ropa, utensilios de cocina, alimentos y empleo, y que necesitan reemplazarlos de inmediato.

Si bien es normal que un gobierno desee que los beneficiarios individuales de la asistencia en casos de desastre participen en los costos, la imposición de una contribución inicial priva de asistencia a quienes no tienen los medios para ello. La mejor solución es construir una vivienda de calidad aceptable y habitable, y dar por sentado que los costos adicionales serán cubiertos por el beneficiario. Un préstamo a un beneficiario que no puede superar la prueba de los ingresos conducirá siempre a una cartera de préstamos de dudosa calidad. Cualquier cálculo de recuperación de costos basado en las condiciones de financiamiento debería incluir un período de gracia —que permita a los prestatarios recuperarse financieramente antes de que comiencen los reembolsos— y un descuento para el caso de deudas incobrables en el futuro.

Elementos estratégicos clave

Un breve examen de la experiencia del Banco en más de 20 operaciones de emergencia —tormentas, inundaciones, sequías, terremotos y situaciones posteriores a conflictos— revela la existencia de varios elementos clave que deberían formar parte de la estrategia del Banco:

- Facilitar una respuesta de emergencia favorable al desarrollo con el fin de lograr una recuperación rápida y de bajo costo
- Reducir la vulnerabilidad ante los diversos tipos de desastres naturales que ocurren localmente
- Invertir en medidas que permitan mitigar los daños físicos y financieros.

Enseñanzas de la experiencia del Banco

El Banco debería participar desde un comienzo en la respuesta a los desastres naturales. El uso de los grupos consultivos ha sido un medio especialmente eficaz para movilizar recursos de ayuda y facilitar la coordinación en

situaciones posteriores a un conflicto. Estos grupos podrían utilizarse también en caso de desastres naturales.

La preparación inicial, en particular la realización de una evaluación conjunta de los daños y las necesidades antes de las reuniones de los grupos consultivos y el establecimiento de sólidos mecanismos institucionales, debería realizarse antes de dar los últimos toques a los planes de las operaciones. Es especialmente importante disponer de un vigoroso liderazgo local y de oficinas para la administración del proyecto.

Los representantes residentes deberían tener suficiente autoridad para poder tomar decisiones sobre el terreno acerca de la programación y la ejecución, y las operaciones de emergencia deberían contar con personal experimentado. A largo plazo, el Banco debe establecer un núcleo de profesionales con experiencia en operaciones de este tipo, y confiarles tareas que no les impidan desplazarse de inmediato cuando las circunstancias lo requieran. Debe también otorgarse prioridad a la formulación de directrices escritas para los jefes de proyectos que tienen que intervenir en casos de desastres naturales.

El diseño del proyecto debe ser sencillo, basado en una amplia participación de los beneficiarios y de la comunidad local, y tomar en cuenta la capacidad de ejecución local. La ejecución del proyecto debe ser flexible, para poder acomodarse a las necesidades de la comunidad. Se deben evitar los intentos de utilizar las operaciones de emergencia como pretexto para reformas sociales, desplazamientos y adquisiciones de tierras.

Debe promoverse la reconstrucción *in situ* para aprovechar la infraestructura y las instalaciones comunitarias existentes, al mismo tiempo que se evita en lo posible el reasentamiento y el consecuente trastorno social. Este planteamiento ha estimulado en forma considerable los esfuerzos de autoayuda en las iniciativas de reconstrucción de bajo costo. Proporciona también una buena oportunidad para aprender de la experiencia de otros países, cuando se producen situaciones de emergencia semejantes.

La reconstrucción de la infraestructura dañada es una labor ineludible, pero insuficiente. Es igualmente importante detectar cuáles son los puntos vulnerables locales y determinar cómo se pueden corregir de tal manera que se puedan ofrecer soluciones duraderas. La sostenibilidad de la infraestructura reconstruida después del desastre estará siempre en duda si no se adoptan medidas de largo plazo que puedan reducir los daños de futuros desastres. Entre las opciones posibles (teniendo en cuenta la limitación de recursos) figuran los incentivos financieros, las prácticas de explotación y manejo de tierras, la revisión del régimen de tenencia de

tierras, la introducción de mejoras en los códigos de construcción, la capacitación de artesanos de la construcción y otras medidas de carácter no estructural para disminuir la vulnerabilidad.

Los sistemas escogidos deben ser eficaces en función de los costos. En consecuencia, si bien debe permitirse que las familias puedan reconstruir de acuerdo con sus gustos y sus ingresos, se les debería ofrecer asesoramiento sobre técnicas de construcción resistentes a los desastres, así como los incentivos adecuados. La reconstrucción de bajo costo es conveniente, pero ahorrar en la estructura de los edificios no es eficaz en función de los costos, dada la frecuencia de las catástrofes. Además, deberían explorarse las posibilidades de contar con mejores sistemas de alerta que permitan, por ejemplo, que la población vulnerable se desplace a terrenos más seguros. Las zonas muy pobres, los asentamientos informales y las zonas donde no se cumplen los códigos de construcción requieren trato especial.

Deberían ponerse en práctica, desde un comienzo, procedimientos simplificados de toma de decisiones y de contratación de obras públicas para evitar las demoras en la reconstrucción.

Cuando se produce un desastre, debería facilitarse capital inicial para financiar medidas en muy pequeña escala, pero de importancia crítica. Actividades como la construcción de modelos de infraestructura o la demostración de técnicas de mitigación de los daños deben comenzar antes de que se cierren las oportunidades y se disparen los costos. Muy a menudo se deshacen acuerdos muy importantes con los organismos, otros donantes y las ONG por el tiempo que tarda en llegar el respaldo del Banco.

Los proyectos de emergencia requieren un flujo positivo y sólido de dinero en efectivo y atención especial para el diseño y la ejecución de los acuerdos de desembolso. Para cumplir estos requisitos, los préstamos de emergencia deberían ser de rápido desembolso, y deberían reducirse los obstáculos a la circulación de los recursos, para lo cual se deberán facilitar orientaciones, muestras de documentos de licitación y asistencia técnica para los prestatarios iniciales y establecer trámites sencillos de desembolso local.

La asistencia de emergencia debería promover el desarrollo equitativo. Por ejemplo, se requiere una política sobre alquileres después de un desastre. No es justo emplear fondos públicos para ofrecer múltiples posibilidades de nueva vivienda a las personas más adineradas, y desentenderse de quienes viven de alquiler.

Los esfuerzos de alivio inicial no son nunca neutrales: o apoyan el desarrollo o lo obstaculizan. Estudios recientes han mostrado que es posible adoptar

medidas que contribuyan al proceso de desarrollo de un país incluso en un contexto de trastornos políticos y sociales. El fortalecimiento de las instituciones locales para que puedan hacer frente al problema que tienen ahora entre manos, hace que estén mejor preparadas en

la próxima ocasión. Los objetivos de desarrollo institucional deberían constar en los documentos del proyecto de recuperación tras una emergencia y contener indicadores cuantificables que permitan verificar hasta qué punto se han alcanzado.

Précis

Basado en “Natural Disaster, the Knockout Punch: A Policy Implementation Review and Future Strategy”, Ronald S. Parker, con información adicional tomada de “The World Bank’s Experience with Post-Conflict Reconstruction”, Alicira Kreimer y cols., Informe No. 17769, mayo de 1998, y de un examen interno de los proyectos del Banco. Los Directores Ejecutivos y el personal del Banco pueden obtener este informe en la Unidad de Documentos Internos y los centros de servicios de información regionales, y el público en general en el InfoShop del Banco Mundial:

Tel.: 1-202/458-5454

Fax: 1-202/522-1500

Correo electrónico: pic@worldbank.org

Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la Directora, Elizabeth Campbell-Pagé, tel.: 1-202/473-5365, fax: 1-202/522-3125, correo electrónico: ecampbellpage@worldbank.org

Por favor, dirijan todos los pedidos y consultas sobre las publicaciones al DEO, tel.: 1-202/458-4497, fax: 1-202/522-3200, correo electrónico: [OED Help Desk@worldbank.org](mailto:OED_Help_Desk@worldbank.org)

Esta y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD: OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones, Conocimiento y Asociaciones (OEDPK), del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial o a sus instituciones afiliadas.