

## 5.4 Los mecanismos financieros y económicos

*El financiamiento de la reducción del riesgo de desastres ha pasado a ser cuestión de suma importancia debido a la creciente necesidad de invertir en actividades nacionales y locales de mitigación y preparación para enfrentar desastres. El costo creciente de los desastres, las enormes pérdidas que deben cubrir las compañías de seguros y los apremios fiscales que imponen a los gobiernos la reactivación y la reconstrucción después de ocurrido un desastre, han generado la necesidad de adoptar disposiciones financieras sustentables para enfrentar el riesgo de desastres. No obstante que muchos gobiernos han solicitado asistencia y crédito externos para estas actividades, las comunidades y las familias siguen requiriendo mayores recursos para proteger sus ingresos y su consumo.*

*Los seguros son un mecanismo bien establecido para transferir el riesgo, pero menos de la cuarta parte de las pérdidas que provocan en todo el mundo los desastres de origen natural están aseguradas. Las pólizas contra desastres de origen natural muestran una fuerte concentración en los países desarrollados, ya que los Estados Unidos, el Reino Unido y Japón representan alrededor del 55% de la cobertura total.*

*En cambio, Asia, donde existen numerosos países en desarrollo y donde en los últimos años se han producido la mitad de los daños y dos tercios de las muertes por catástrofes de origen natural, representa sólo un 8% de los seguros catastróficos contratados en el mercado mundial. La falta de seguros y el hecho de que las redes de seguridad social de los países sean más limitadas significa un alto grado de vulnerabilidad, que se ve exacerbado por el riesgo de desastres de origen natural.*

*Para reducir esta vulnerabilidad, es preciso invertir en preparación y reducción del riesgo y tener acceso a recursos financieros. Los recursos se obtienen por conducto de la asistencia oficial para el desarrollo, los bancos multilaterales de desarrollo, el presupuesto de los gobiernos e instituciones del mercado y de la comunidad. Su utilización depende de que se disponga de servicios e instrumentos y del apoyo institucional necesario.*

*La presente sección ofrece una breve reseña de las distintas fuentes de financiamiento, ya que ellas influyen marcadamente en el desarrollo de instrumentos y servicios financieros específicos. Además, examina la forma en que estos mecanismos ayudan a los gobiernos, a las comunidades y a las familias a administrar el riesgo de desastres, centrando la atención en los siguientes aspectos:*

- *la asistencia internacional;*
- *financiamiento nacional para la reducción del riesgo de desastres; y*
- *los instrumentos de mercado para la reducción del riesgo.*



*“Las personas que se ocupan del desarrollo y de la asistencia humanitaria están procurando encontrar formas de utilizar los recursos destinados a asistencia humanitaria para satisfacer las necesidades de emergencia de las víctimas de desastres y, al mismo tiempo, apoyar la introducción de cambios fundamentales orientados hacia el desarrollo a largo plazo. Ambas razones –la apremiante necesidad de ocuparse de las causas de los desastres y no tan sólo de los síntomas, y la necesidad de obtener el mejor resultado posible a corto y largo plazos de los fondos de asistencia– están obligando a las autoridades a examinar más detalladamente los mecanismos disponibles para una planificación y programación eficaces. Uno de los mecanismos que puede contribuir significativamente a atacar la raíz del problema y que a largo plazo puede apoyar un desarrollo efectivo, eficaz y equitativo es el análisis de género.”*

*Fuente: Mary Anderson, 1994.*

## La asistencia internacional

### La asistencia oficial para el desarrollo

Una de las fuentes importantes para financiar la reducción de los desastres es la asistencia oficial para el desarrollo que proporcionan los países miembros de la OCDE. A menudo es difícil determinar el monto preciso de la asistencia

**Cuadro 5.1**  
**Asistencia oficial para el desarrollo en respuesta a los desastres de origen natural**

Año	contribución para desastres de origen natural (en millones de US\$)
1992	257.44
1993	77.66
1994	113.47
1995	104.67
1996	84.14
1997	302.69
1998	1,151.87
1999	296.41
2000*	
2001	331.51
2002	238.27

\*Información no disponible para el año 2000.  
Fuente: OCAH <<http://www.reliefweb.int/arfts/>>

proporcionada para reducir el impacto de desastres debido a que la información pertinente incluye cifras destinadas a emergencias complejas, tales como conflictos que también pueden afectar a la zona en cuestión. Históricamente la reducción del riesgo de desastres se ha financiado en gran medida a partir del sector de asistencia humanitaria, con un énfasis en las necesidades de asistencia de emergencia y de socorro en tiempos de desastre o de crisis. Acontecimientos recientes muestran una tendencia a incorporar la financiación de la reducción de desastres en los proyectos de desarrollo, en especial cuando estos proyectos tienen en cuenta la evaluación del riesgo.

De acuerdo con informaciones de la OCAH, en el 2001 y el 2002, el monto

total de la contribución proporcionada por los donantes para todo tipo de asistencia humanitaria ascendió a 4.200 millones y 4.500 millones de dólares, respectivamente. De esta asistencia para prestar apoyo a situaciones de emergencia y a actividades de respuesta a desastres, los desastres de origen natural representaron un porcentaje pequeño: 331 millones de dólares en el 2001 y 238 millones en el 2002. A continuación se entrega un desglose anual de la respuesta a esta clase de desastres.

**Cuadro 5.2**  
**Proyectos aprobados por el Banco Mundial para actividades de reconstrucción posteriores a desastres de origen natural (1980-2000)**

Región	Número de proyectos relacionados con desastres	Porcentaje de todos los proyectos activos
África	19	21
Asia oriental/ Europa oriental/ Asia central	13	58
América Latina	9	44
Medio Oriente/ Norte de África	36	36
Asia meridional	9	22
Total	16	19
Total	102	33

Fuente: Gilbert y Kreimer, 1999

La incorporación de medidas de reducción del riesgo en la cartera de proyectos de desarrollo es menos evidente, pero de todas formas estas medidas se están reconociendo con creciente frecuencia. Aún no se dispone de estadísticas consolidadas que den cuenta de esta tendencia.

### Los bancos de desarrollo que promueven la reducción de desastres

El Banco Mundial y los bancos multilaterales de desarrollo, tales como el BID, el BAD y el BDC, se han convertido en fuentes importantes de financiamiento para la recuperación y la

### Recuadro 5.27

#### La falta de identificación como explicación de la escasa prioridad atribuida a la reducción del riesgo

Tearfund es una organización no gubernamental británica que se dedica a actividades de asistencia humanitaria y desarrollo. Durante el 2003, finalizó un proyecto de investigación en el que se evaluaron las políticas y prácticas de reducción del riesgo de desastres de nueve instituciones donantes.

El estudio determinó que uno de los principales obstáculos para incorporar la reducción del riesgo en las actividades de desarrollo era que las entidades de desarrollo no se identificaban con el tema. Ni los organismos donantes, ni los departamentos de socorro ni los que se encargan del desarrollo reconocen plenamente que la reducción del riesgo es un campo de su competencia específica. En consecuencia, el tema se sitúa entre los procesos de desarrollo y asistencia humanitaria y, por consiguiente, se produce una falta de identificación debido a los siguientes factores:

- La separación cultural entre asistencia humanitaria y desarrollo: los especialistas en desarrollo a menudo consideran que los desastres no son su responsabilidad, sino más bien un lamentable desvío en el camino hacia el desarrollo.
- La poco fiable presunción de los profesionales del desarrollo que consideran que la labor de alivio de la pobreza, en el contexto de su trabajo por el desarrollo, es sinónimo de reducción del riesgo de desastres. En consecuencia, todos aquellos que trabajan por el desarrollo dan por sentado que ya se están ocupando del problema de reducción de desastres.
- La amplia gama de disciplinas que intervienen en la prevención de los desastres. Esto no hace más que aumentar la confusión respecto de quién es realmente responsable.

Para mejorar e integrar el sentido de identificación, existen varias estrategias, a saber:

- Comprometer a las personas que trabajan en el campo del desarrollo mediante iniciativas, talleres, seminarios y conferencias de capacitación en reducción del riesgo.
- Utilizar mecanismos prácticos tales como listas de control, a fin de ayudar a los especialistas en desarrollo a estudiar un proyecto desde el ángulo del riesgo de desastres que enfrenta, y las formas en que se puede contribuir a mitigarlo. Las listas deberían elaborarse con la más amplia participación posible. De este modo, serán de utilidad para incorporar el aspecto de riesgo y no tan sólo una regla adicional innecesaria.
- Establecer un proceso de monitoreo para asegurar que se utilicen las listas de control y evaluar el impacto de las políticas en las prácticas de la organización.

La investigación llevada a cabo por Tearfund se sumó a las conclusiones de la EIRD, de los bancos de desarrollo, de la FICR y de otras entidades que subrayan la necesidad de contar con pruebas más concretas sobre la eficacia de la reducción del riesgo en función de su costo.

Es fundamental persuadir a quienes se ocupan del desarrollo que vale la pena invertir en la prevención de desastres. En vista de que actualmente las razones económicas que justifican la reducción de desastres son más bien precarias, se debe convencer a los especialistas en desarrollo y en particular a los economistas (incluyendo aquellos que preparan documentos sobre estrategias para reducir la pobreza en los países en desarrollo) acerca de las ventajas de la reducción del riesgo.

Fuente: *Natural Disaster Risk Reduction: The Policy and Practice of Selected Institutional Donors*, Tearfund, 2003.

reconstrucción después de grandes desastres. Por ejemplo, tras el terremoto de Bhuj, en India, en el 2001, el Banco Mundial aportó 400 millones de dólares mediante la renegociación de los créditos existentes.

Muchos gobiernos del mundo en desarrollo tropiezan con restricciones fiscales para reasignar sus propios recursos a necesidades de emergencia cuando ocurren grandes desastres y recurren a las instituciones financieras internacionales para obtener asistencia inmediata. Sin embargo, se dispone de escasa información acerca de la mitigación de desastres debido a que sólo un número reducido de países ha solicitado financiamiento a los bancos multilaterales de desarrollo para programas de mitigación de desastres.

Estas instituciones también tienen mayores posibilidades de prestar apoyo para la aplicación de estrategias sostenibles de reducción del riesgo de desastres ya que otorgan créditos en gran escala. En los últimos años han reconocido el lugar estratégico que deben ocupar los proyectos de reducción del riesgo de desastres dentro de su cartera de créditos.

#### El Banco Mundial

El Banco Mundial ha prestado apoyo a proyectos de reconstrucción de numerosas regiones en 56 países. Además de ayudar a la reconstrucción, el Banco Mundial ha invertido en proyectos de mitigación de desastres, aunque en forma



indirecta. La mayoría de los proyectos de mitigación apuntan a objetivos distintos de la mitigación de desastres, como los relacionados con la construcción de presas o la gestión de los recursos hídricos. Son muy pocos los países que han solicitado financiamiento al Banco Mundial únicamente para programas de mitigación de desastres.

### *América Latina y el Caribe*



Si bien es cierto que las inversiones económicas y financieras en reducción de desastres avanzan a un ritmo diferente, reflejando distinto grado de compromiso a través del mundo, los países de América Latina y el Caribe se han puesto a la vanguardia.

Las relaciones entre la reducción de la vulnerabilidad ante los desastres y el desarrollo económico han sido estimuladas por influentes instituciones regionales. Entre éstas se cuentan la CEPAL, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el BDC, la CAF, el BID y la Dirección de Gestión del Riesgo de Desastres del Banco Mundial (DMF). Estas organizaciones han reconocido la importancia de aplicar medidas de mitigación de los desastres para reducir y aliviar las graves perturbaciones económicas que producen y, en consecuencia, determinar el camino que deben seguir los países para alcanzar el crecimiento económico.

El BID es una institución crediticia que trabaja activamente en el campo de la reducción de desastres mediante políticas y actividades bien definidas. Desde 1990, ha otorgado préstamos por más de dos mil millones de dólares a la región para ayudar a los países a llevar a cabo programas relacionados con desastres.

Un tercio de los préstamos se ha destinado a inversiones en actividades de prevención y mitigación, que a menudo son parte de los proyectos de desarrollo sostenible. El grueso del financiamiento otorgado después de desastres se ha destinado a la reconstrucción de la infraestructura física. Esto incluye los sistemas de suministro de agua, alcantarillado, energía y sistema vial (que han representado el 65% de los préstamos para la reconstrucción). El

restablecimiento de los servicios sociales, incluidos salud, educación y vivienda ha sumado un 25% de los créditos. Las líneas de crédito adicionales y el apoyo a actividades productivas, tales como las microempresas, representa otro 10%.

Más de dos tercios de los préstamos del BID para financiamiento después de ocurrido un desastre son recursos frescos proporcionados a los países afectados. Menos de un tercio de los recursos para reconstrucción provinieron de modificaciones a créditos ya aprobados para proyectos en ejecución. El Banco cuenta con un mecanismo especial de desembolso acelerado para situaciones de emergencia por un máximo de 20 millones de dólares por proyecto. Desde 1999 se han aprobado ocho programas de este tipo. Las estrategias del BID para incorporar la reducción de desastres en el desarrollo se reseñan en el documento *Enfrentando el desafío de los desastres de origen natural en América Latina y el Caribe: un plan de acción del BID*, publicado en el 2000.

En marzo de 2001, el BID aprobó un nuevo mecanismo financiero, el Servicio Sectorial para la Prevención de los Desastres de Origen Natural para prestar apoyo a programas piloto en prevención de desastres y gestión del riesgo. El servicio proporciona recursos reembolsables por un monto máximo de 5 millones de dólares por proyecto, para actividades de afianzamiento de los sistemas de prevención de desastres y de gestión del riesgo.

El Servicio abarca muchos campos de acción, incluidos el desarrollo institucional y de políticas, la adaptación de instrumentos financieros innovadores, sistemas de alerta temprana e inversiones en mitigación. Varios países de la región están tratando de obtener recursos financieros a través de estas facilidades.

El Banco ha estado proporcionado recursos desde 2001 para un Diálogo sobre Políticas Regionales relacionadas con desastres entre los países miembros prestatarios. Junto con la CEPAL, ha creado programas especiales para aumentar la disponibilidad y el uso de la información sobre el riesgo en la región y ha elaborado indicadores sobre los desastres con la ayuda de la Universidad Nacional de Colombia y en coordinación con el PNUD. Además, está desarrollando un conjunto de criterios y listas de control para administrar el

riesgo dentro del ciclo de los proyectos de préstamo.

El BDC ha adoptado pautas estratégicas y operativas para evaluar los programas de gestión del riesgo de desastres de origen natural. Estas iniciativas tienen por objeto ayudar a los países miembros a desarrollar la capacidad de gestión del riesgo de desastres y al mismo tiempo asegurar que los principios de gestión sean incorporados en sus actividades. Los Estados miembros de la OFDA/USAID y del BDC hicieron posible que este último creara el Fondo Caribeño de Asistencia para Emergencias de Desastres, mecanismo para la gestión del riesgo de desastres establecido con el fin de aumentar la asistencia prestada para la mitigación y la preparación para los desastres.

La CEPAL ha revisado su metodología de evaluación de los daños socioeconómicos a fin de promover las inversiones en la reducción del riesgo como parte del proceso de rehabilitación y reconstrucción después de los desastres. Esta revisión se lleva a cabo en colaboración con varios otros organismos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el BID. Un nuevo manual incluye aspectos adicionales relacionados con la evaluación ambiental y la atención al problema del género.

### Asia

En Asia, el Banco Mundial, junto con el BAD, ha proporcionado apoyo financiero por un valor de 2 mil millones de dólares para numerosos proyectos de reactivación y de reconstrucción. Los proyectos se relacionan, entre otras cosas, con la asistencia financiera de emergencia, la reconstrucción en caso de terremoto, la reactivación y la rehabilitación después de las inundaciones y la reconstrucción posterior a los ciclones.



Debido a que opera en una región acosada por desastres de origen natural, el BAD tiene plena conciencia del riesgo que corren sus inversiones. Sin embargo, un estudio realizado en el 2000 reveló que la experiencia del banco en materia de análisis cuantitativo del riesgo se limitaba a unas cuantas solicitudes de ayuda para estimar el riesgo que planteaban algunos proyectos de desarrollo de instalaciones portuarias, de producción de energía

o un programa de productividad rural. El BAD está empezando a hacer más hincapié en el alerta temprana, la prevención, la preparación y la mitigación. Esto es prometedor para el apoyo que pueda prestar en el futuro al análisis de riesgo de desastres y a los procedimientos de estimación orientados a incorporar la evaluación del riesgo y de la vulnerabilidad en las estrategias y programas de los países de acuerdo con su nueva política de ayuda en las emergencias. Con la creación de un nuevo Departamento de Desarrollo Regional Sostenible, el BAD está en condiciones de aumentar su apoyo a las actividades de reducción del riesgo.

Sin embargo, esta nueva práctica en el campo del estudio del riesgo tiene limitaciones:

- Indica que habitualmente se aplica un enfoque estándar de análisis del riesgo para proyectos que no incluye el riesgo de amenazas naturales.
- La determinación del riesgo cuantitativo se realiza mediante cálculos probabilísticos y no existen indicaciones de que se hayan utilizado procesos en que intervienen todas las partes interesadas.

En Bangladesh, Camboya, China, India, la República Islámica de Irán y otros países de la región existen numerosos programas de reactivación y reconstrucción después de los desastres. El BAD también ha respaldado varios proyectos de asistencia técnica para la creación de capacidad en numerosos países. En la India, inició un programa que rebasa su papel tradicional de otorgar préstamos para la reconstrucción después de los desastres y lo amplía a la gestión del riesgo a largo plazo.

Un programa de asistencia técnica a los estados indios de Uttar Pradesh y Uttaranchal, que fue llevado a cabo por el ADPC, contó con el respaldo del BAD. El proyecto se puso en ejecución después del terremoto de Chamoli, en 1999, y centró la atención en la prestación de asesoramiento a los gobiernos de ambos estados respecto de los dispositivos institucionales existentes para la gestión del riesgo de desastres. También se organizaron seminarios de capacitación en ingeniería sísmica y se utilizaron centros locales para promover las construcciones antisísmicas.

<<http://www.adpc.net/technical/ADBproject.htm>>



## África

A partir de 1979, el BAFD ha estado prestando asistencia de emergencia a los países miembros con el fin específico de reparar la infraestructura y los servicios de utilidad pública dañados tanto por desastres de origen natural como por emergencias de carácter complejo. De acuerdo con las estadísticas disponibles, en el 2002 alrededor del 33% de los desastres de origen natural que ocurren en el mundo, el 16% de las muertes provocadas por ellos y el 5% de todas las personas afectadas por esta clase de eventos se produjeron en África. De ahí que uno de los mayores obstáculos para reducir la pobreza y alcanzar el desarrollo sea el impacto de los desastres.



El BAFD ha centrado sus intervenciones en la reducción de la pobreza, pero en el último tiempo ha dado pasos para ampliar su apoyo a la gestión del riesgo de desastres. Ha creado un mecanismo para financiar la gestión que enfatiza los compromisos proactivos para mitigar el riesgo de desastres y está financiando proyectos para mejorar la preparación para los desastres. A fin de proporcionar una respuesta más coherente ante los desastres, en diciembre de 1998 adoptó directrices de política para las operaciones de socorro a corto plazo y para los proyectos de reconstrucción y rehabilitación de largo plazo. Asimismo, ha creado un fondo especial para proporcionar subsidios a los países afectados por desastres de origen natural y tecnológico, así como en los casos de emergencias complejas.

Actualmente, el BAFD y la EIRD están llevando a cabo un proyecto conjunto para romper el círculo vicioso de la pobreza y de la vulnerabilidad ante los desastres mediante la mitigación del impacto de éstos, a fin de conservar los avances logrados en materia de desarrollo. Los objetivos son los siguientes:

- permitir un mejor conocimiento del impacto económico de los desastres y de la importancia de la gestión del riesgo de desastres en la planificación y en las actividades de desarrollo;
- promover actividades de desarrollo que sean resilientes a los desastres mediante la incorporación de la evaluación del riesgo de desastres en los emprendimientos de desarrollo;

- proporcionar un mecanismo que sirva para orientar las etapas de la evaluación del riesgo antes de que se formulen los proyectos de desarrollo; e
- invertir el proceso de desarrollo del pasado, riesgoso e insostenible, examinando la exposición de las actividades de desarrollo al riesgo de desastres, de tal modo de poder utilizar eficientemente las escasas inversiones económicas, en especial aquéllas de los pobres.

El proyecto que llevan a cabo actualmente el BAFD y la EIRD culminará con un informe preliminar y en directrices para la evaluación del riesgo de desastres.

### *El Banco Mundial y la reducción de los desastres*

Desde 1980, el Banco Mundial ha invertido 7,5 millones de dólares en 102 operaciones de reconstrucción en casos de desastres de origen natural, pero actualmente, junto con otros prestatarios, ha comenzado a poner más atención a la necesidad de mitigar los efectos de los desastres de origen natural antes de que ellos se produzcan. La creciente tendencia al respecto se comprueba por el hecho de que en los años noventa aprobó 55 proyectos, mientras que en los años ochenta sólo aprobó 40. Sin embargo, un estudio sobre los proyectos relacionados con desastres aprobados por el Banco desde 1980 reveló que en la mayoría de los casos el total del préstamo no se utilizó en medidas de mitigación y prevención.

Cuatro países –Bangladesh, Brasil, China y la India– representaron el 40% de la cartera de créditos del Banco para proyectos de mitigación. Además, es preocupante que la mitad de los países clientes más importantes para proyectos de reconstrucción no figura entre los principales prestatarios de esta clase de proyectos. El Banco está en condiciones de aumentar la ayuda que presta a estos países con fines de mitigación, la que podría contribuir a reducir el número de solicitudes de financiamiento para actividades de reconstrucción.

El Banco Mundial ha entregado más de 14 millones de dólares a Honduras y Nicaragua en apoyo a proyectos para mejorar la capacidad de gestión del riesgo en los municipios. Las

actividades se centrarán en el mejoramiento de los sistemas de planificación y uso de la tierra a partir del estudio de las amenazas y el fortalecimiento de los sistemas nacionales de gestión del riesgo y de los desastres. El proyecto se lleva a cabo al amparo de organizaciones municipales, organizaciones nacionales para casos de desastres e instituciones científicas y técnicas, tales como el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales.

El Banco Mundial sigue destinando recursos a la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) principalmente mediante programas subregionales de préstamos para la reducción del riesgo a cinco países, para ayudarlos a crear capacidad, fortalecer las instituciones, preparar a la comunidad y proteger mejor la infraestructura básica. El número de proyectos de la OECS financiados por el Banco se ha triplicado desde 1997 y sus compromisos se han duplicado hasta alcanzar a 71.2 millones de dólares.  
<<http://www.oecs.org/>>

### Apoyo del Fondo Monetario Internacional a la balanza de pagos

A partir de 1962, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha proporcionado asistencia de emergencia a los países miembros afectados por desastres de origen natural. Los créditos del Fondo tienen por objeto mantener la posición de la balanza de pagos, y permiten que los países contrarresten los déficit de ingresos por concepto de exportaciones o por el aumento de las importaciones con fines de reactivación y reconstrucción.

El FMI utiliza préstamos de desembolso rápido que no involucran adhesión a criterios de desempeño. Por lo general, la asistencia se limita a un 25% de la cuota del miembro en el FMI, aunque en algunos casos las sumas proporcionadas se han elevado hasta un 50% de ella. El préstamo se otorga a una tasa estándar y el plazo de reembolso oscila entre 3 y 5 años.  
<<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/conflict.htm>>

Hasta ahora, 24 países han recibido asistencia financiera relacionada con desastres de origen natural en 26 distintas oportunidades. El cuadro siguiente muestra los países que se han visto

favorecidos por asistencia del FMI para desastres de origen natural desde 1998.

### Financiamiento nacional para la reducción del riesgo de desastres

Tras los grandes desastres se ha prestado asistencia oficial para el desarrollo y se han otorgado préstamos multilaterales para la reconstrucción y la rehabilitación, pero generalmente estos recursos no son suficientes para satisfacer las necesidades. Además, como los gobiernos también requieren recursos para enfrentar desastres pequeños y medianos, deben depender de sus propios recursos para financiar la gestión del riesgo de desastres.

El financiamiento interno de la gestión del riesgo de desastres ha evolucionado lentamente debido a deficiencias institucionales y de información al abordar el riesgo de desastres. Aunque los presupuestos nacionales contemplan partidas para desastres, generalmente se destinan a actividades de socorro y de respuesta a emergencias.

La prevención y la mitigación aún no forman parte de las finanzas públicas, ni se han desarrollado canales institucionales para invertir en la segunda. Actualmente, muchos países están creando fondos especiales para financiar actividades de reducción del riesgo de desastres, algunos de los cuales se examinan a continuación.

### Los fondos para catástrofes

Los fondos para catástrofes tienen por objeto proporcionar recursos para satisfacer necesidades de emergencia inmediatamente después de un desastre. Utilizando los recursos acumulados antes de que ocurra un evento, estos fondos compensan los gastos en que incurren los gobiernos en los planos municipal, local, nacional e incluso regional, durante una crisis. Varios países, tales como Colombia, India, Filipinas y Fiji, han creado fondos para imprevistos provocados por catástrofes.

### Los fondos de reconstrucción, mitigación y reducción de la vulnerabilidad

Los objetivos de otros fondos son de mayor plazo y de ellos derivan su financiamiento, estructura



**Cuadro 5.3**

**Asistencia de emergencia del FMI relacionada con desastres de origen natural (1998-2003)**

País	Año	Evento	Cantidad (en millones de US \$)	Porcentaje de cuota
Bangladesh	1998	Inundación	138.2	25
República Dominicana	1998	Huracán	55.9	25
Haití	1998	Huracán	21.0	25
Honduras	1998	Huracán	65.6	50
Saint Kitts y Nevis	1998	Huracán	2.3	25
Turquía	1999	Terremoto	501.0	37.5
Malawi	2002	Déficit alimentario	23.0	25
Grenada	2003	Huracán	4.0	25

Fuente: Fondo Monetario Internacional, 2003.

legal y principios operativos. Al igual que en el caso de los fondos para catástrofes, para el uso eficiente de estos fondos, es imprescindible protegerse del uso inadecuado de los recursos, y resguardar la autonomía de las actividades y la sustentabilidad.

En Alemania, tras las inundaciones del Elba en el 2002, se creó un fondo especial para el socorro y la reconstrucción, *Sonderfonds Aufbauhilfe*. Es un fondo de carácter general, que dispone de 7.100 millones de euros provenientes de ingresos tributarios y está reglamentado por una ley especial de solidaridad ante las inundaciones, la *Fluthilfesolidaritätsgesetz*.

En 1996, el Gobierno de México estableció un Fondo Nacional de Desastres de Origen Natural (FONDEN) compuesto de tres fondos separados. El fondo para infraestructura se utiliza para reparar infraestructura no asegurada. El fondo para la agricultura proporciona asistencia inmediata para restablecer la productividad de los campesinos de bajos ingresos. El fondo de asistencia proporciona alivio a las víctimas de desastres que tienen bajos ingresos. Sin embargo, el FONDEN no ha logrado reunir capital suficiente para cumplir con todas sus obligaciones. En el 2002, el Banco Mundial le proporcionó 404 millones de dólares para renovación del capital y para respaldar actividades generales relacionadas con la gestión del riesgo de desastres.

En América Latina y el Caribe existen fondos ambientales y de desarrollo que, además de sus actividades ordinarias, pueden asignar recursos para la prevención y mitigación de catástrofes.

En Andhra Pradesh, India, se creó un Fondo de Reducción de la Vulnerabilidad, que forma parte de un proyecto de reconstrucción para el caso de ciclones y que contó con el respaldo financiero del Banco Mundial. El objetivo del fondo era proporcionar fondos de contrapartida a los distritos, a fin de estimular a las comunidades a realizar actividades locales de reducción de las amenazas.

### Los fondos sociales

En muchos lugares del mundo en desarrollo, en especial de América Latina y África subsahariana, los fondos sociales se han convertido en importantes instrumentos de protección social. Generalmente se utilizan para realizar inversiones en infraestructura social, en particular salud, educación, abastecimiento de agua potable y saneamiento. En el último tiempo han comenzado a utilizarse también en la gestión del riesgo de desastres y para responder a emergencias específicas tales como el huracán Mitch en Centroamérica y la sequía en Zambia.

Los fondos se guían por sus objetivos específicos. Es posible que no sean lo bastante amplios como para abarcar un elevado número de medidas de reducción del riesgo y su viabilidad depende también de los recursos públicos disponibles. Además, la mayoría de ellos comprende un determinado segmento de la sociedad. Los ejemplos señalados representan una defensa cada vez más marcada de mecanismos de gestión del riesgo basados en el mercado para responder a las deficiencias de las políticas públicas de gestión del riesgo.

### Los programas de obras públicas

Los programas de obras públicas no son concretamente instrumentos financieros, pero sí un medio útil para proporcionar empleo a las familias pobres afectadas por una crisis o un desastre. Por lo general, centran la atención en proyectos de infraestructura y están orientados a



### Recuadro 5.28

#### Fondo de Solidaridad de la Unión Europea para la Reactivación Nacional

El Fondo Europeo de Solidaridad, que es un fondo regional para la reducción de desastres con una capitalización anual de hasta mil millones de euros, fue establecido tras las inundaciones ocurridas en Europa central en el verano boreal de 2002. El Fondo proporciona asistencia a un Estado o país miembro que se vea afectado por un desastre mayor.

Para recurrir a él, los daños deben haberse estimado en más de 3 mil millones de euros o más de 0.6% del PIB del país. Sin embargo, puede haber excepciones en caso de desastres regionales de carácter extraordinario que hayan producido daños inferiores a este monto o para regiones remotas y aisladas.

La asistencia proporcionada por el fondo puede destinarse a:

- restablecer el funcionamiento de la infraestructura y de las instalaciones en los campos de la energía, el agua potable y las aguas servidas, las telecomunicaciones, el transporte, la salud y la educación;
- proporcionar albergue y recursos para los servicios de rescate destinados a satisfacer las necesidades de la población afectada;
- asegurar la infraestructura preventiva y adoptar medidas para la protección inmediata del patrimonio cultural; y
- despejar las zonas afectadas por desastres, incluyendo las zonas naturales.

La asistencia del fondo consiste en la entrega de un subsidio general y único que no requiere cofinanciamiento y que complementa los esfuerzos realizados por el Estado beneficiario. El Fondo ha otorgado 444 millones de euros a Alemania, 134 millones de euros a Austria, 129 millones de euros a la República Checa y 21 millones de euros a Francia.

Fuente: <<http://www.ibereurope.com/Database/Factsheets/>> y <<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/en/200209/p104030.htm>>

las familias pobres. Proporcionándoles ingresos a las familias después de una crisis les ayuda a evitar medidas caras y dolorosas, como tener que vender sus bienes o pasar hambre.

Uno de los programas de grandes obras públicas para mejorar la situación de las familias en tiempos de crisis es el Programa de Seguridad en el Empleo de Maharashtra. Iniciado durante la grave sequía que afectó a la India en el período 1970-1973, el programa se expandió rápidamente hasta dar asistencia mensualmente a unos 500 mil trabajadores.

En los años noventa, Argentina creó el Programa Trabajar II para enfrentar el creciente desempleo, que en 1996-1997 llegó al 18% y que se concentró en los más pobres.

Aunque los programas de obras públicas son a menudo costosos, se debe comparar su eficiencia en función del costo con los programas de transferencia alternativos. Los primeros se han utilizado con éxito en los casos de sequías o

hambrunas, aunque queda por demostrar su eficacia en otros tipos de crisis, tales como inundaciones y terremotos.

#### Los instrumentos de mercado para la gestión del riesgo

Los seguros son el mecanismo más conocido que ofrece el sector privado para transferir el riesgo. En el último tiempo han surgido otros mecanismos de mercado, tales como los bonos para catástrofes y para situaciones derivadas del clima, que pueden clasificarse como mecanismos alternativos de transferencia del riesgo.

#### Los seguros

Las grandes perturbaciones económicas, tales como la crisis financiera asiática, pueden debilitar las redes de seguridad social existentes en los países en desarrollo. En muchos de ellos los beneficios de desempleo, los sistemas de pensiones o las prestaciones por vejez o incapacidad son



limitados o carecen de financiamiento adecuado. En el mundo industrializado, los seguros son una forma habitual de transferir el riesgo de una entidad o persona natural a una colectividad. En otros países también existen seguros, pero cubren varios tipos de riesgo que no incluyen el caso de los riesgos catastróficos.

Las pérdidas aseguradas provocadas en distintas regiones por los grandes desastres permiten formarse una impresión acerca de la cobertura de los seguros. En el 2002, un 39% de las pérdidas aseguradas contra desastres en Europa correspondieron principalmente a inundaciones y tormentas. Otro 39% de ellas se registró en Estados Unidos, la mayoría de las cuales correspondieron a tormentas. En cambio, sólo alrededor del 4% de las pérdidas aseguradas se produjeron en Asia, donde Swiss Reinsurance contabilizó más de la mitad del total de las víctimas.

Además, los países ricos transfieren sus seguros de riesgos catastróficos de los sistemas nacionales de seguros a consorcios mundiales de distribución del riesgo. Estos consorcios son administrados por compañías internacionales de reaseguros que disponen de grandes capitales. En los países pobres, gran parte de los riesgos catastróficos aún deben ser asumidos por el país.

En estos países, la cobertura de los seguros contra riesgos catastróficos se limita por las condiciones de la oferta y la demanda. Desde el punto de vista de la demanda, el principal obstáculo es que después de un desastre los gobiernos tienden a levantar la caución de las partes no aseguradas por razones legales y políticas, mientras que por el lado de la oferta, el capital de riesgo a menudo es demasiado reducido como para que el seguro sea viable. En la mayoría de los casos, las familias no pueden financiar las primas de los seguros sobre la propiedad.

Incluso en los países más ricos los seguros contra riesgos catastróficos han encarecido mucho debido a que han ocurrido varios desastres muy costosos. En varios países, particularmente Francia, España y Nueva Zelanda, los seguros por riesgos catastróficos son subsidiados por compañías aseguradoras del sector público.

En los Estados Unidos, la Póliza Nacional de Seguro contra Inundaciones, es el seguro más general que se financia con recursos públicos. En 1991, California estableció un consorcio de seguros, que en 1996 fue reemplazado por la Dirección de Terremotos de California (CEA, por sus siglas en inglés). Cerca del 70% del mercado de seguros contra terremotos participa en la CEA.

#### Recuadro 5.29

##### Los fondos sociales y la reconstrucción después del huracán Mitch

Tanto en Honduras como en Nicaragua los fondos sociales han jugado un papel clave al ayudar a las comunidades a enfrentar su reconstrucción después del huracán Mitch, en octubre de 1998. El Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) fue descentralizado hacia las áreas más seriamente afectadas para poder colaborar más estrechamente con las comunidades y municipalidades en la evaluación de las necesidades más inmediatas de vivienda, agua, sistemas de sanidad, acceso vial y rehabilitación de puentes.

La autoridad y los procedimientos concedidos a las oficinas regionales del FHIS capacitaron a los equipos de respuesta de emergencia para actuar en el terreno, con una mayor capacidad para ubicar el proyecto rápida y efectivamente. En un plazo de 100 días se ejecutaron 2.100 proyectos por un valor total de 40 millones de dólares y se identificaron o evaluaron otros 2.500 proyectos por un valor total de 57 millones de dólares.

También en Nicaragua, los equipos del FHIS fueron rápidamente descentralizados, estableciendo oficinas en cuatro regiones. Se desplegó en las zonas afectadas una fuerza de tarea de 72 personas entre arquitectos e ingenieros. Allí, trabajaron para ubicar a las personas sin hogar, proporcionándoles sistemas de suministro de agua y sanidad, y abriendo caminos rurales y rehabilitando puentes. El equipo técnico del FHIS dirigió unidades del gobierno local para la contratación de empresas de la comunidad, contratando a 200 arquitectos e ingenieros locales para establecer sitios para el asentamiento de personas sin hogar, para instalar sistemas de suministro de agua y sanidad en los campos de asentamiento, y hacer frente a la rehabilitación extensiva de la infraestructura. En tres meses se realizaron 1.300 proyectos por un valor total de 12 millones de dólares.

Hawai creó un fondo catastrófico voluntario para jefes de hogar en 1993. El fondo de catástrofes de Florida es un fondo de reaseguro que reembolsa a las compañías de seguros cuando las pérdidas exceden niveles determinados.  
<[http://www.raanet.org/policyupdate/natdisaster\\_state.html](http://www.raanet.org/policyupdate/natdisaster_state.html)>

Estas tendencias nuevas de los seguros contra desastres revelan que para muchos de los países más pobres de mundo los seguros contra riesgos catastróficos que ofrece el sector privado quizá no sean más que una solución parcial o limitada. Se requiere un sistema de seguros de carácter más general que combine los recursos de los sectores público y privado de tal modo que los riesgos sean compartidos por un consorcio muy amplio de aseguradores.

El Consorcio de Seguros Catastróficos de Turquía establecido después del terremoto de Mármara en 1999, con apoyo del gobierno, del Banco Mundial y de la compañía privada de reaseguros Milli Re, es un buen ejemplo de asociación público-privada para proporcionar servicios de transferencia y financiamiento del riesgo catastrófico.  
<[http://www1.worldbank.org/finance/assets/images/tcip\\_release.pdf](http://www1.worldbank.org/finance/assets/images/tcip_release.pdf)>

### Mecanismos alternativos de transferencia del riesgo: bonos para catástrofes y desastres derivados del clima

Tras las grandes pérdidas en que incurrieron las compañías aseguradoras de los Estados Unidos a raíz del huracán Andrew en 1992 y del terremoto de Northridge, en California, en 1994, las condiciones de reaseguro por la exposición a riesgos catastróficos se tornaron más estrictas. Las compañías de seguros trataron de asegurar sus riesgos en el mercado mundial de capitales, y comenzaron a investigar las posibilidades que ofrecían mecanismos alternativos de transferencia del riesgo.

Esta estrategia se basa en el enorme potencial de absorber el riesgo que ofrecen los mercados de capital. Debido a que éstos son tan amplios —el valor total de las acciones y bonos que se transan en el mercado supera los 50 billones de dólares—, ofrecen buenas perspectivas de encontrar financiamiento para brindar protección incluso en las mayores catástrofes.

A comienzos de los años noventa se introdujeron varios mecanismos nuevos de transferencia del riesgo para administrar la exposición a pérdidas catastróficas. La Bermuda Commodities Exchange creó contratos de futuros y de opción basados en el Índice de Catástrofes de Guy Carpenter. La Cámara de Comercio de Chicago comenzó a transar contratos a futuro y opciones trimestrales basados en los informes de pérdidas catastróficas. A comienzos de 1996 se creó la Bolsa de Riesgos Catastróficos que consiste en el intercambio directo de negocios por la Internet para todo tipo de contratos de seguros y otros productos relacionados con la gestión del riesgo.

Los bonos para catástrofes (bonos CAT) fueron emitidos por primera vez en 1996 y su importancia ha aumentado desde entonces. Son instrumentos del mercado de capitales en virtud de los cuales los inversionistas reciben una prima como compensación por el riesgo asumido y recuperan su capital si no ocurre una catástrofe. La rentabilidad de estos instrumentos varía según la naturaleza y gravedad del desastre. Si ocurre una catástrofe, los inversionistas pierden todo el capital y los fondos son transferidos al asegurado.

Los seguros para eventos derivados del clima son otro instrumento de transferencia del riesgo que se basa en uno o más parámetros climáticos que pueden medirse independientemente. A pesar del apoyo que les han prestado los mercados financieros mundiales, estos instrumentos no han tenido mucho éxito. Actualmente

*“La desdicha y la adversidad forman parte de mi vida. Me han envejecido antes de tiempo, pero no he perdido la esperanza. Luego vino la sequía de 1985. Mi marido y yo empezamos a trabajar en los lugares en que se proporcionaba socorro, cavando la tierra. La sequía se mantuvo durante cuatro años consecutivos y durante todo ese tiempo cavamos la tierra; no había alternativa. Perdí todo el cabello y quedé calva.*

*Pero ahora tengo trabajo seguro. Pertenecesco a la SEWA y soy dirigente de grupo de la aldea. Gano entre 600 y 700 rupias mensuales. Con mis ahorros de un año he comprado un búfalo, lo que me da un ingreso adicional. Soy el único sostén de mi familia, ya que todos viven de mis ingresos. También ayudo a otras mujeres de la aldea a hacer finos bordados, para que tengan trabajo e ingresos permanentes. Ahora todos los hombres de la aldea me respetan. Me llaman sahib y me saludan. El sarpanch (dirigente de la aldea) también me consulta cuando hay una crisis y me pide que plantee el tema ante la SEWA.”*

*Fuente: Perfil de Bhachiben Bhurabhai, 45 años, dirigente de los artesanos en la aldea de Vavva, mencionada en un documento informativo del Instituto de Mitigación de Desastres (Disaster Mitigation Institute) sobre las mujeres y la sequía.*



está surgiendo un consenso general en favor de que los gobiernos desempeñen un papel central en la cobertura por los riesgos no asegurables. Sin embargo, no existe acuerdo acerca de cuál debería ser la función concreta del gobierno, ni sobre su grado de participación.

### El microfinanciamiento

Los servicios de microfinanciamiento se destinan a las familias modestas, que permanecen al margen del sector bancario oficial. Comenzaron en Bangladesh con el Banco Grameen y se extendieron a varios países, con distintos modelos institucionales. Originalmente, el programa consistía en el otorgamiento de créditos, pero con el tiempo llegó a incluir ahorros y seguros. Si bien durante más de un decenio el microfinanciamiento ha estado fuertemente vinculado a los esfuerzos por reducir la pobreza, su potencial de ayuda a las familias que se encuentran en situaciones de crisis o de desastre sólo ha sido reconocido en el último tiempo, en especial después de las devastadoras inundaciones que asolaron Bangladesh en 1998.

Los desastres de origen natural afectan con mayor severidad a las mujeres. Los programas de microcréditos, dirigidos principalmente hacia las mujeres, pueden verse seriamente afectados por el impacto de un desastre. En la India, la estrategia del Sistema de Seguridad del Forraje para las mujeres de Banaskantha, en Gujarat, está centrado en las personas. Se aparta de las simples medidas

de socorro y ofrece soluciones de desarrollo a largo plazo para aumentar la capacidad de la comunidad de prepararse para la ocurrencia de un desastre y mitigar los efectos de la sequía.

El sistema ha favorecido de diversas maneras a las mujeres responsables de la seguridad del forraje y del sustento de sus familias en períodos de sequía. El forraje les proporciona seguridad alimentaria y aumenta sus posibilidades de obtener ingresos. La disminución de las migraciones ha reducido el peso de sus responsabilidades, ya que durante la temporada seca los hombres comienzan a permanecer en la aldea. En un plano más estratégico, las mujeres están participando en los asuntos públicos junto con los hombres en los procesos de toma de decisiones relacionados con el programa.

Las instituciones de microfinanciamiento pueden proporcionar apoyo financiero e institucional a las familias clientes, ayudándolas a reducir su vulnerabilidad a los desastres. Desde el punto de vista financiero, ayudan a las familias al darles la oportunidad de diversificar la fuente y la estación en que obtienen sus ingresos. La multiplicidad de oportunidades de percibir ingresos y crear activos mediante el microfinanciamiento contribuye a que las familias pobres puedan enfrentar mejor los desastres.

Además, estas instituciones pueden facilitar el ahorro o proporcionar créditos para inducir a sus clientes a trasladarse a zonas más seguras e invertir en viviendas menos precarias. Algunos programas de microfinanciamiento han comenzado a

**Cuadro 5.4**

**Pérdidas aseguradas para diferentes continentes o regiones**

Región/País	Número de catástrofes	Porcentaje del total de catástrofes	Víctimas	Porcentaje del total de muertes	Pérdidas aseguradas en millones de dólares	Porcentaje del total de pérdidas aseguradas
Europa	40	11.6	1,063	4.5	5,221	38.5
Las Américas	69	20.1	1,388	5.8	6,338	46.8
Estados Unidos	30	8.7	140	0.6	5,194	38.3
Asia	154	44.8	14,057	59.1	647	4.8
África	65	18.9	6,638	27.9	151	1.1
Oceanía	4	1.2	75	0.3	66	0.5
Océano/Espacio	12	3.5	574	2.4	1,131	8.3
Total mundial	344	100.0	23,795	100.0	13,553	100.0

Fuente: SwissRe, Sigma, N° 2/2003.

experimentar con seguros de respuesta a los desastres, recurriendo en algunos casos al mercado de reaseguros para repartir el riesgo global. Desde el punto de vista institucional, el microfinanciamiento procura ayudar mediante su proximidad física, sus contactos permanentes y sus relaciones con sus clientes, que se basan en la confianza. La aplicación de un enfoque comunitario o grupal, que se extiende en una amplia red de filiales en zonas remotas, facilita la difusión de información sobre los desastres y el estado de preparación de la comunidad. Los servicios conexos también pueden prestar asistencia

para la preparación de los medicamentos indispensables, el almacenamiento de alimentos y el suministro de servicios relacionados con la salud.

Muchos de los servicios relacionados con los desastres que ofrece el microfinanciamiento no han sido explotados; para ello hay que realizar esfuerzos sostenidos por diseñar productos y servicios adecuados. La inversión en programas de microfinanciamiento será beneficiosa tanto para el bienestar de las familias clientes como para la fortaleza y solvencia de los proyectos pertinentes.

#### Recuadro 5.30

##### Los microseguros de la SEWA, en la India

El alto grado de organización de las mujeres que trabajan por cuenta propia a nivel local permite la formación de asociaciones de grupos de mujeres y de las organizaciones privadas o públicas que trabajan en la reducción del riesgo y la respuesta a los desastres. En la India, la Asociación de Mujeres que Trabajan por Cuenta Propia (SEWA, por sus siglas en inglés), organización gremial creada en 1972 para representar a las trabajadoras del vasto sector laboral no estructurado del país, es un buen ejemplo de ello. Para proteger a sus miembros de riesgos tales como el desempleo, la pobreza, los desastres de origen natural y las enfermedades, la SEWA ofrece una amplia variedad de programas de microseguros.

De acuerdo con una estructura básica, los miembros pueden adquirir pólizas de hospitalización hasta por 43 dólares, de vivienda y enseres por 110 dólares, y de muerte por accidente por 870 dólares. El costo de este programa, que también contempla beneficios por muerte natural y por muerte accidental del marido, es un depósito fijo de 22 dólares y una prima anual de 1.85 dólares. Otros programas más costosos ofrecen protección adicional contra la muerte natural, la hospitalización y la pérdida de la vivienda y de los enseres. En más de diez años, 2 mil mujeres han recibido más de 327.400 dólares en indemnizaciones.

Después del terremoto de Gujarat, en 2001, la SEWA desempeñó un papel fundamental para asegurar que los suministros de socorro se distribuyeran equitativamente entre las mujeres, debido a que poseía listas de familias miembros de algunas de las zonas más afectadas. De inmediato realizó una evaluación de las necesidades de las aldeas, trabajando en estrecha colaboración con los familiares sobrevivientes y con el centro local de mitigación de desastres.

Consciente de la apremiante necesidad de las mujeres de obtener ingresos después del terremoto de Gujarat, la SEWA no sólo ayudó en la entrega de emergencia de alimentos, ropa y agua, sino que proporcionó materiales de trabajo a las artesanas deseosas de trabajar incluso mientras estaban albergadas en tiendas de campaña. Al cabo de dos semanas del terremoto, el grupo de la SEWA que se ocupaba de los seguros había examinado más de 2.500 solicitudes de indemnización por daños y perjuicios presentadas por los miembros asegurados. Trabajando en estrecha colaboración con las asociaciones locales en los tres distritos más afectados, el grupo de trabajo encargado de los seguros documentó minuciosamente las pérdidas, especialmente la destrucción de viviendas.

Las amplias redes sociales de la SEWA y su conocimiento de las autoridades de hecho, de las condiciones de vida y de los problemas de subsistencia que confrontan las mujeres la convierte en socio valioso en la empresa de reducir los desastres. También se encuentra en condiciones de ayudar directamente a las mujeres, pero propicia su plena participación en las actividades comunitarias de reconstrucción, que hacen hincapié en la reducción del riesgo.

Fuente: <http://www.adb.org>

## Desafíos y prioridades para el futuro

Las discusiones de esta sección indican que existen varios servicios e instrumentos financieros para reducir el riesgo de desastres, pero cada uno de ellos tiene ventajas e inconvenientes. Ninguno puede aplicarse en forma aislada y la estrategia más conveniente es combinar servicios y métodos.

Actualmente, en todos los países se observa una tendencia a que la carga financiera de la reducción del riesgo de desastres sea compartida por los recursos públicos y privados. Existen problemas adicionales a los que debe prestarse más atención.

La conformación de asociaciones entre los sectores público y privado dará lugar a nuevos instrumentos financieros y acrecentará el fondo común para riesgos. Además, permitirá que las familias, las comunidades y las empresas cuenten con una gama más amplia de opciones de gestión del riesgo de desastres. Al mismo tiempo, estimulará al sector de los seguros a estudiar la forma de otorgar incentivos para respaldar las medidas de reducción del riesgo de desastres.

Los organismos del sistema de las Naciones Unidas y los bancos de desarrollo pueden unir fuerzas para promover muchos instrumentos y mecanismos innovadores de preparación para los desastres y de mitigación, recuperación y reconstrucción. Para ello se debe instar permanentemente a los bancos internacionales de desarrollo y a los organismos de desarrollo a que incluyan la exigencia de evaluaciones y de gestión del riesgo en los nuevos proyectos de desarrollo de la infraestructura.

Es indispensable diseñar mecanismos financieros de gestión del riesgo de carácter más específico que apunten a los más pobres. En las comunidades más necesitadas debe complementarse los programas de seguros con otros mecanismos de bajo costo para compartir el riesgo, tales como las redes de personas unidas por lazos de parentesco, el microfinanciamiento y los programas de obras públicas para aumentar la capacidad de enfrentar los problemas.

Para cuantificar los beneficios de la reducción del riesgo y de la mitigación de las amenazas es preciso reunir documentación y realizar investigaciones en forma más sistemática. En el 2003, el Consorcio ProVention abordó esta necesidad encargando la realización de un estudio orientado a elaborar metodologías y directrices para evaluar los beneficios netos de la reducción de desastres.

Debería respaldarse el diálogo de política a escala regional, a fin de facilitar el intercambio de experiencias en campos tales como las estrategias gubernamentales para financiar las pérdidas provocadas por catástrofes. Entre los temas por tratar cabe señalar la pérdida de bienes públicos, la obligación de reembolsar las pérdidas provocadas por desastres de origen natural y las nuevas alternativas de la política financiera.

Un área relacionada de la cual se requiere un mayor conocimiento es la de las influencias contrastantes entre los efectos potencialmente perjudiciales de la desregulación del comercio y de la privatización económica, y los efectos positivos asociados a las oportunidades de comercio y de competitividad económica.