

10835



COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SUSSEDE MEXICO
AV. PRESIDENTE MASARYK 29
11570 MEXICO, D. F.

LOS EFECTOS REGIONALES DEL MITCH¹

Necesidades de reconstrucción y mitigación

Rómulo Caballeros O.²

San Salvador, 3 de marzo de 1999

1. Breve descripción del fenómeno

El 24 de octubre la tormenta tropical atlántica Mitch alcanzó la categoría de huracán y progresivamente se convirtió en una de las tempestades más poderosas y destructivas que jamás hayan conocido Centroamérica y el Caribe. Durante la semana siguiente pasó a través de Honduras, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Belice y Costa Rica, mientras el ojo de la tormenta se mantenía a unos 150 km de la costa. Quedó entonces estacionario frente al litoral caribeño de Honduras, donde provocó lluvias torrenciales, inundaciones, deslaves y vientos de alta intensidad. En su punto máximo, durante los días 26 y 27 de octubre, el huracán llegó a la Categoría 5 (la más alta), siendo uno de los cuatro huracanes que han alcanzado este nivel durante el presente siglo en una región que sufre frecuentemente este tipo de meteoros. Durante estos días produjo vientos de casi 300 km por hora y descargó fuertes lluvias por toda Centroamérica.

2. Algunas consideraciones generales

Entre el 4 y el 6 de noviembre, la semana siguiente al desastre, cuatro países centroamericanos (Honduras, Guatemala, Nicaragua y El Salvador) fueron planteando la necesidad de realizar una evaluación de los daños ocasionados por el paso del huracán Mitch, conforme se fue constatando la dimensión del evento. Simultáneamente, la oficina regional del PNUD propuso la integración de una misión de la CEPAL para efectuar dicho trabajo.

¹ Resumen del documento elaborado por la Sede Subregional de la CEPAL en México con la SG-SICA.

² Director de la Sede Subregional de la CEPAL en México.

Durante la semana siguiente, del 9 al 13 de noviembre, se realizaron las misiones preparatorias a los cuatro países, con el objeto de determinar las contrapartes sustantivas en el área del sector gubernamental, del sector empresarial y del sistema de la ONU; e identificar los principales sectores dañados para definir el equipo de los expertos que integrarían la misión de evaluación y los apoyos logísticos que se demandarían.

Se iniciaron las misiones de evaluación, el domingo 15 de noviembre, con dos equipos de trabajo: uno para visitar la primera semana a Honduras y la segunda semana a El Salvador, y el otro grupo para visitar Guatemala y Nicaragua. El trabajo de campo recién concluyó el domingo 29 de noviembre y el 18 de diciembre se terminaron los borradores de los respectivos documentos por país.

Ambos grupos estuvieron integrados por los siguientes especialistas:

- Globalista, a cargo de la coordinación de los trabajos
- Macroeconomista
- Economista agrícola
- Ingeniero especialista en infraestructura (carreteras, puentes, puertos, etc.)
- Experto en vivienda y desarrollo urbano
- Ingeniero, experto en energía (acueductos, alcantarillados, etc.)
- Economista experto en infraestructura social (escuelas y hospitales)
- Experto en medio ambiente
- Experto en proyectos

Para esta labor se tuvo el pleno apoyo y colaboración de los Gobiernos de los países, del sistema de las Naciones Unidas bajo la coordinación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) —tanto en el ámbito central como de sus oficinas de representantes residentes en los países— y de las instituciones de integración, coordinados por la Secretaría General del Sistema de Integración Económica (SG-SICA).

La evaluación de daños realizada por la CEPAL se hace con base en una metodología probada a lo largo de varias décadas en estudios realizados en países de la región cuya vulnerabilidad y exposición al riesgo son elevadas, en particular en Centroamérica y el Caribe.

Es importante resaltar que el valor presente de los activos destruidos no es equivalente al costo de reposición de la infraestructura, vivienda y equipos perdidos. Particularmente en países cuya infraestructura era débil, los costos de reposición pueden ser muy superiores.

3. La situación económica previa

A partir de 1994, después de que concluyera en Guatemala el último y más antiguo conflicto de la región, se principiaron a registrar los efectos de un largo proceso de ajuste macroeconómico que habían iniciado los países a finales de los años ochenta. Una creciente disciplina en materia de política financiera y el inicio de algunas reformas

económicas habían permitido mantener en niveles reducidos, aunque todavía precarios, los principales desequilibrios que impedían retomar la senda firme y significativa de crecimiento. Así, reformas tributarias, ingresos por privatizaciones, compactaciones administrativas o racionalizaciones del gasto público habían logrado reducir de manera importante el déficit fiscal y la influencia de las cuentas públicas en la generación de presiones inflacionarias. Igualmente, políticas sobre los tipos de cambio y de tasas de interés realistas habrían restituido, aunque también en forma precaria, la estabilidad cambiaria y de precios internos. Finalmente el déficit externo se venía estabilizando principalmente por una mejora en la relación de precios de intercambio y por un sostenido incremento de las exportaciones no tradicionales.

En general, previo al Huracán Mitch, el nivel de actividad económica iba en aumento en la región y se esperaba que el producto interno bruto se incrementara en cerca del 5%, debido al aumento de la demanda externa, el ingreso de capitales del exterior y el sostenido esfuerzo en la formación de capital. El resultado final de 1998 fue que la región centroamericana creció 4.4%. Tomando en cuenta que el desastre ocurrió a principios de noviembre, el efecto de más de medio punto en la tasa de crecimiento del PIB refleja la importante magnitud del mismo.

4. Población afectada

Es necesario tener en cuenta que el impacto social de un evento de esta dimensión no necesariamente se refleja en la valoración de lo perdido. Es importante tener en cuenta el cúmulo de efectos adversos tales como la desintegración familiar, la pérdida de uno de los pilares de la economía doméstica, la desaparición de los principales ejes de referencia personal y los efectos traumáticos de la afectación física o el debilitamiento irreversible de la célula familiar. Por otra parte, en general la población más afectada es la más pobre y la más vulnerable, cuyo patrimonio, estimado en términos monetarios, puede aparecer como reducido, pero representa pérdidas cuantiosas en comparación con las capacidades económicas de los afectados. De esta manera, las cifras no reflejan en toda su magnitud las pérdidas reales experimentadas por estos grupos de población.

Este meteoro generó una de las catástrofes de mayor magnitud en la región, no sólo en términos materiales, sino especialmente de la lamentable pérdida de más de 9,200 vidas humanas y la secuela de dolor, sufrimiento y deterioro de las condiciones de vida de la población. Sus efectos directos alcanzaron a más del 10% de los casi 32 millones de centroamericanos.

Como consecuencia de los múltiples efectos del desastre, se ha estimado que más de 466 mil personas estarán refugiadas por varios meses y que un número cercano a las 82 mil familias permanecerá desalojado de sus hogares por largo tiempo, agravando en toda la región el problema asociado a la migración de un número importante de hombres en edad laboral tanto al interior de la misma como hacia los países vecinos.

5. Impacto Global

La capacidad de respuesta de los Estados ante la emergencia resultó negativamente afectada, tanto por los incrementos en el gasto corriente para atender la emergencia y hacer frente a las necesidades más urgentes de rehabilitación, como por las menores recaudaciones fiscales generadas por las pérdidas de producción en el corto plazo. Ello aumenta, en algunos casos, la vulnerabilidad y fragilidad de los aparatos públicos y plantea retos importantes de fortalecimiento institucional y fiscal para emprender las acciones de reconstrucción.

El impacto macroeconómico se prolongará en algunos países entre dos y tres años. Las pérdidas de cosechas se reflejarán en disminuciones directas de las exportaciones. Este hecho, unido a las mayores importaciones tanto para asegurar la oferta alimentaria como para contar con los insumos para la reconstrucción, se reflejarán en mayores déficit comerciales. El efecto fiscal ya anotado y este desequilibrio externo muestran la necesidad de revisar los programas macroeconómicos acordados con el Fondo Monetario Internacional y otros organismos para abrir un espacio adecuado a la reconstrucción, así como la urgencia de acelerar los procesos de renegociación de la deuda externa.

Una síntesis de los daños confirma que el impacto es diferente en cada país. En Honduras los efectos directos ascenderían a un monto no menor al 80% del PIB de 1997, siendo los de Nicaragua equivalentes a casi el 49% del PIB. De menor peso relativo sería el impacto en los demás países. En suma, los daños equivalen al 13% del PIB regional centroamericano en dólares corrientes y afecta la capacidad de pago de la región de forma severa: la pérdida total equivale a 34% de la deuda externa regional y representa un 67% de la formación bruta de capital anual.

Los daños directos están afectando las actividades económicas en el corto plazo, impactando de manera negativa la evolución del producto interno bruto y el balance comercial en el último trimestre del año. También están imponiendo una carga extraordinaria en sus presupuestos fiscales, ya muy frágiles, y reduciendo aún más su precaria capacidad recaudadora. A ello se suman los impactos sociales y el enorme deterioro de la calidad de vida en grupos poblacionales ya en condiciones de pobreza con anterioridad al evento.

La evolución del PIB de la región en su conjunto, durante 1998, se estima que experimentó un crecimiento de 4%, menor casi en 1% a la tasa que se venía estimando antes del desastre, siendo la caída sufrida por Honduras la más dramática, ya que de un crecimiento esperado de 5.1%, experimentó una tasa de 3%. En Nicaragua se estima que la baja fue de 1 punto porcentual. En los demás países el impacto inmediato fue menor, aunque se anticipa un efecto rezagado en 1999, año en que, de mantenerse la tendencia desencadenada por el Mitch, la región en su conjunto crecería en menos del 3%.

Adicionalmente, el deterioro en los ingresos y el daño en la infraestructura tendría un efecto negativo en el comercio intrarregional. Si bien las importaciones totales crecerían

como consecuencia de los mayores requerimientos de insumos, reposición de equipos y abastecimiento de productos en sustitución de bienes domésticos, la capacidad intrazonal de abastecer tales necesidades se verá limitada. En un escenario previsible, la pérdida podría llegar a representar un elemento recesivo en las relaciones intracentroamericanas.

6. Composición de los daños

Tomando a la región en su conjunto, las pérdidas alcanzaron 6,019.7 millones de dólares, de los cuales 3,100.3 fueron de acervo de capital y producción pendiente de realización (daños directos) y una suma ligeramente inferior (2,918.0 millones) fue de ingresos no percibidos, procesos productivos que se verán interrumpidos, servicios que no se podrán generar, impuestos que no se pagarán, reducción de exportaciones, etc. (daños indirectos). La reposición de la infraestructura perdida o dañada y de pérdidas directas se ha estimado en poco menos de 5,000 millones de dólares, con implicaciones sobre el balance de pagos superiores a los 1,600 millones.

Los daños en los sectores sociales, que suman más de 795 millones, resultan particularmente críticos en las infraestructuras de salud (hospitales y equipamiento sufrieron inundaciones), pues a esa destrucción se suma la exigencia extraordinaria sobre sus servicios durante la etapa de emergencia. Esto se ha convertido en un problema de alcance regional por el riesgo de transmisión epidemiológica entre los países, agravado por la migración de las poblaciones desplazadas.

El sector educativo, no sufrió alteraciones importantes en el calendario escolar, pues el ciclo lectivo estaba por terminar, pero se ha visto afectado en el inicio del actual período, ya que ha habido daños en escuelas e instalaciones educativas y muchos planteles han tenido que ser habilitados como albergues, situación que probablemente se prolongará por semanas y meses. Se ha estimado el daño total en cerca de 75 millones de dólares, de los cuales 61.8 fueron pérdidas directas. No obstante, por las características de la infraestructura a reponer, se requerirán más de 113 millones para reconstruir lo destruido.

a) Impacto en el medio ambiente

Los efectos de por sí graves de las lluvias fueron magnificados por la acción previa del hombre; la deforestación —principalmente en zonas de altas pendientes—, el uso intensivo de las tierras, los asentamientos humanos en las laderas de montes o en las márgenes de los ríos y lagos fueron factores que agravaron los efectos del fenómeno natural. Por otro lado, las características del drenaje que prevalecen sobre el Pacífico y los tipos de cobertura vegetal contribuyeron a amplificar los efectos del desastre.

Los daños ecológicos resultaron de particular importancia, mas allá de su valor de reposición, y no se reflejan enteramente en las estimaciones cuantitativas realizadas. en

parte porque todavía no se han podido definir plenamente las bases metodológicas de este tema compatibles con el resto de la metodología desarrollada por la CEPAL, y en parte porque mucha de la infraestructura ecológica de la región ya se había dañado por el inadecuado uso de los recursos naturales y por los incendios ocurridos en la época seca de años. El monto regional de los daños directos asciende a más de 65 millones de dólares; sin embargo, debe tomarse en cuenta que para fines de reconstrucción será necesario un monto mucho mayor para lograr una importante reducción de la vulnerabilidad en la región, mediante un programa regional para la recuperación y manejo de las cuencas hidrográficas.

El diagnóstico que se presenta tomó como base el valor medio de los servicios ambientales que los bosques aportan en términos de fijación de carbono, protección y producción de agua, de la biodiversidad, los ecosistemas y de la calidad escénica. Estos valores deben ser considerados en términos relativos, puesto que la evaluación económica de los daños al ambiente natural todavía requiere más estudios.

b) Daños en la vivienda

Se registraron más de 590 millones de pérdidas en vivienda, de las cuales 436 fueron directas y 155 son de tipo indirecto. Al déficit crónico de vivienda que padecía ya la región con anterioridad al desastre (en algunos países más grave que en otros), habría ahora requerimientos adicionales de magnitud considerable y que no serán recuperables en forma inmediata. Un programa de reconstrucción de vivienda implicaría un monto superior a las capacidades de construcción que los países han mostrado tener. Por ello este sector requerirá de inversiones cuantiosas a lo largo de no menos de tres a cinco años.

c) Daños a la infraestructura

Los daños en la infraestructura regional son sumamente severos (con un monto superior a los 1,200 millones de dólares). Ello redundó en el deterioro de la prestación de servicios básicos de agua y electricidad y puso en evidencia fallas preexistentes en las redes de distribución de los mismos. En particular en el sector del saneamiento, los daños vinieron a agravar condiciones de por sí precarias en la prestación de este servicio básico. Los daños en carreteras y la destrucción de puentes (por un monto total de pérdidas directas estimado en 528.1 millones de dólares) implicaron pérdidas indirectas por un monto equivalente (541.5 millones), y se interrumpieron las corrientes comerciales entre los países, con efectos en el comercio intrazonal. No solamente las carreteras internacionales se han visto afectadas con numerosas interrupciones, daños de diversa magnitud y destrucción. La situación de las redes secundarias y las vías rurales, con efectos indirectos sumamente serios al haberse interrumpido las comunicaciones y el comercio por un período que se prolongará por semanas y meses, ha impedido además sacar la producción primaria desde las fincas hasta el mercado, con la consecuencia de pérdida de cosechas por el evento climático adicional a la producción perdida inicialmente.

En los primeros días, además, se vieron afectadas las comunicaciones aéreas y hay daños en los puertos.

d) Pérdidas en la producción

Dadas las características del hidro-meteoro, su gran intensidad al golpear las costas hondureñas y la enorme masa de humedad que acarreaba, produjo tanto en ese país como en el resto de la región inundaciones, desbordamiento de ríos y correntadas de lodo y materiales que afectaron severamente grandes extensiones de producción agrícola, particularmente en las tierras bajas. En los valles y mesetas se produjo grave daño en cultivos y plantaciones, tanto de exportación (banano, piña, melón y otras frutas, café, etc.), como de consumo interno, en particular granos básicos en algún caso, oleaginosas y plantaciones de palma africana. Es decir que hubo daños directos en la agricultura centroamericana de no menos 1,703.2 millones de dólares y pérdidas indirectas por 805 millones.

En los sectores industriales, el mayor impacto parece haber afectado de manera predominante a las empresas de tamaño pequeño. No es tanto el daño directo (que se ha estimado en 32.8 millones de dólares), cuanto los daños indirectos por alteraciones de los flujos comerciales y la operación normal de las empresas (estimados en 575 millones). Ello implica que, de una parte, se requerirán importantes sumas para la reconstrucción (se han estimado en 218 millones para la región en su conjunto) y, de otra, la alteración en los ciclos de producción, distribución y consumo tendrá un impacto externo importante, superior a los 125 millones en términos de mayores importaciones de maquinaria y equipo, bienes intermedios e insumos, así como bienes finales en tanto se restablecen las operaciones normales.

En el sector del comercio (que incluye las actividades del turismo), los daños directos ascendieron a 89.4 millones. El daño indirecto, sin embargo, es muy superior: 294 millones e implicaciones en el balance externo de casi 87 millones, tanto en términos de mayores importaciones como de divisas no captadas.

Población afectada

	HONDURAS	NICARAGUA	GUATEMALA	EL SALVADOR	COSTA RICA	TOTAL
1. Muertos	5,657	3,045	268	240	4	9,214
2. Desaparecidos	8,058	970	121	19	3	9,171
3. Heridos	12,275	287	280	n.a.	n.a.	12,842
4. En albergues	285,000	65,271	54,725	55,864	5,411	466,271
5. Total evacuados	617,831	368,261	105,000	84,316	16,500	1,191,908
6. Total población afectada	1,500,000	867,752	730,000	346,910	20000	3,464,662
7. Total población	6,203,188	4,453,583	11,645,900	6,075,536	3,270,700	31,648,907
8. Porcentaje afectado	24.2	19.5	6.3	5.7	0.6	10.9

CENTROAMÉRICA: RESUMEN DE DAÑOS

(millones de dólares)

Sectores	Daños directos	Daños indirectos	Daño total
TOTAL	3,100.3	2,918.0	6,018.3
SECTORES SOCIALES	551.8	246.6	798.5
Vivienda	436.3	154.6	590.9
Salud	53.8	78.9	132.7
Educación	61.8	13.1	74.9
INFRAESTRUCTURA	656.9	588.6	1,245.5
Carreteras, puentes y vías férreas	528.1	541.5	1,069.5
Energía	28.6	30.1	58.7
Agua y saneamiento	74.6	16.8	91.4
Riego y drenaje	25.6	0.2	25.8
SECTORES PRODUCTIVOS	1,824.1	2,082.8	3,906.9
Agricultura, ganadería, pesca y forestal	1,701.9	1,244.6	2,946.5
Industria manufacturera	32.8	575.2	608.0
Comercio, restaurantes y hoteles	89.4	263.0	352.4
MEDIO AMBIENTE	67.4	0.0	67.4