

# **LOS DESASTRES: BARRERA PARA EL DESARROLLO NACIONAL**

**M.Sc. Marcos Adamson  
Bach. Bernal Laverde**

**Enero, 1999**

## Los Desastres: Barrera para el Desarrollo Nacional<sup>†</sup>

Msc. Marcos Adamson<sup>1/</sup>

Bach. Bernal Laverde<sup>2/</sup>

*Mitch: La historia se repite*

Centroamérica, noviembre de 1998. El huracán Mitch ha dejado a su paso una pérdida de magnitudes incalculables en infraestructura, producción y, lo más lamentable, en vidas humanas. Los medios de comunicación muestran imágenes dolorosas que, desafortunadamente, no son nuevas para nuestros ojos.

En la historia de Costa Rica los huracanes, terremotos, inundaciones, erupciones volcánicas, etc. han sido y seguirán siendo, más que acontecimientos aislados, fenómenos que frecuentemente afectan el progreso económico y social de nuestro país. Como se muestra en el gráfico 1, tan sólo en la última década se han registrado pérdidas por los mal llamados desastres naturales que van desde un 0.1% hasta un 6% del producto interno bruto (PIB).<sup>3/</sup> Para citar un solo un sector, las viviendas afectadas por el terremoto de Limón en 1991 representaron más de un 66% del total de bonos de vivienda otorgados en ese año. En el caso del Huracán César (1996) ese porcentaje superó el 30%.

Estas estimaciones sólo incluyen los desastres declarados emergencia nacional. Sin embargo, el efecto acumulado de los fenómenos de menor magnitud podría incluso ser mayor que el de los grandes eventos.

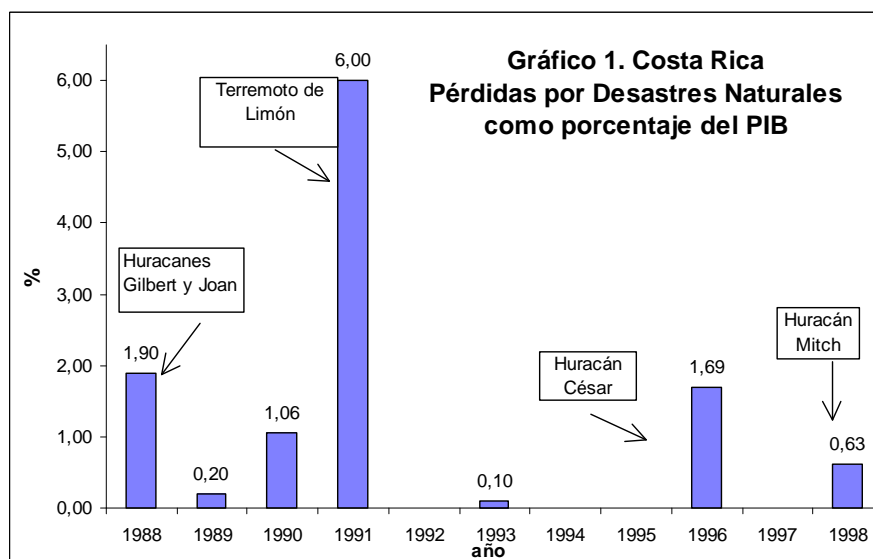
---

<sup>†</sup> Publicado en: Revista Rumbo, Edición Especial *Costa Rica en Números*, Publicaciones Los Olivos, 1999.

<sup>1/</sup> Investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas y profesor de economía de la Universidad de Costa Rica. Comentarios a: [adamson.b@gmail.com](mailto:adamson.b@gmail.com)

<sup>2/</sup> Asistente de investigación del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.

<sup>3/</sup> El término "desastre natural", ampliamente utilizado, distorsiona la atención al problema sustantivo. El efecto de un desastre obviamente tiene que ver con la naturaleza del evento (intensidad, duración, cobertura geográfica, etc.),



Fuente: Elaborado por los autores con base en los datos de MIDEPLAN y de la CNE.  
Nota: las valoraciones de pérdidas por Mitch y el PIB de 1998 son cifras preliminares.

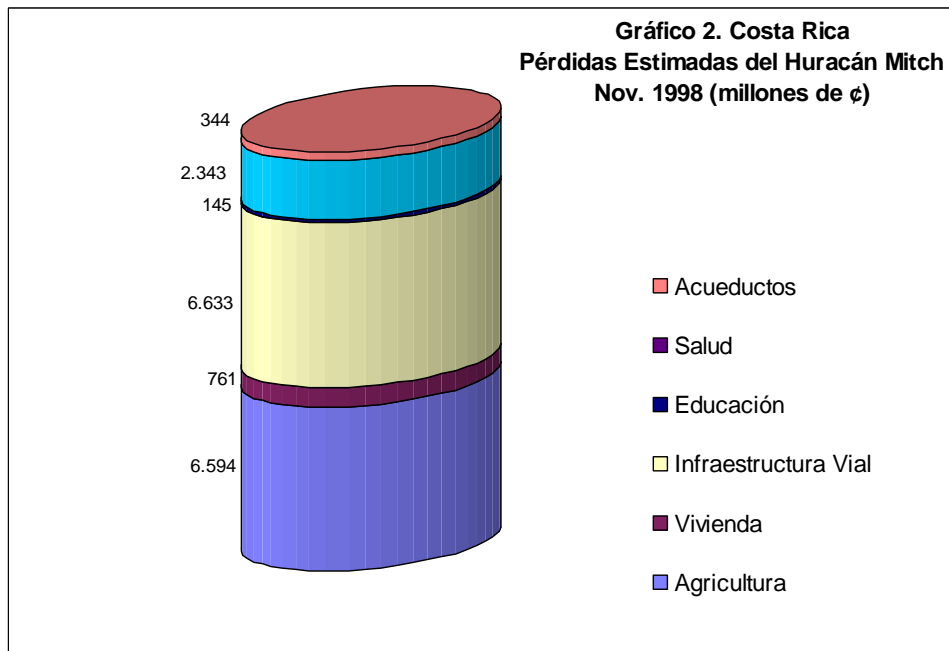
### *Golpe a los Sectores Clave*

El huracán Mitch, al igual que los anteriores desastres, afectó severamente los sectores fundamentales para el crecimiento económico y social. La infraestructura nacional (acueductos, puentes, carreteras, etc.) sufrió la mayor cuantía de daños y se calcula que la inversión requerida para reponerla asciende a los siete mil millones de colones. Por otro lado, se perdió una importante proporción de la producción agrícola. En lo social, las pérdidas más graves son las de los sectores salud y educación, pero sobre todo los daños en las viviendas que afectaron a más de 1500 familias.

De acuerdo al último informe de la Comisión Nacional de Emergencias, las pérdidas totales por el Huracán Mitch ascienden a prácticamente ¢17 mil millones; cifra que es de esperar aumente puesto que aún no se han manifestado todas las consecuencias de este huracán (incremento en el flujo de inmigrantes, gastos en atención médica, inversiones no realizadas, etc.). La distribución de las pérdidas valoradas se presenta en el gráfico 2.

---

pero sobre todo depende de cómo la sociedad altere los niveles de vulnerabilidad que enfrenta en el proceso de



*Fuente: Elaborado por los autores con base en los datos de la CNE.*

*“Más vale prevenir que lamentar”*

La pregunta relevante es cómo debería enfrentar nuestra sociedad este tipo de fenómenos. Se aprovechará este cuestionamiento para exponer una agenda de trabajo, cuyo objetivo es esbozar los lineamientos de una Política Nacional de Prevención de los Impactos de los Desastres, que actúe *eficientemente* sobre los crecientes niveles de vulnerabilidad (locales y globales) que enfrentan los diferentes sectores ante dichos eventos, y que en particular responda a las exigencias que plantea el inicio del tercer milenio. En general, cualquier política de esta naturaleza busca disminuir el impacto que tienen los desastres sobre el bienestar social, es decir, interesa disminuir la pérdida de vidas, de materiales (producidos por el hombre y naturales) y por supuesto minimizar el dolor y sufrimiento que todo ello conlleva.

Como se dijo anteriormente, estos fenómenos no son excepciones y la sociedad debe hacer explícitas las estrategias para enfrentarlos. Si bien es cierto se requiere una institución encargada de la atención inmediata que impone un desastre (tanto antes, en caso de fenómenos previsibles, por ejemplo los huracanes, como durante y después de estos eventos), este importante trabajo tiene por objetivo ofrecer una respuesta con carácter de *“apaga incendios”*. Por lo tanto, la reciente aprobación de la ley de modificación de la Comisión Nacional de Emergencias, en la Comisión Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres, es un buen inicio para generar un espacio que permita la coordinación y definición de pautas en prevención y mitigación.

En vista de que la actividad asistencial asociada a la presencia de los desastres, continuará a cargo de esa entidad; deberá evitarse que las premuras de su atención amarre el trabajo sustantivo para administrar los niveles de riesgo a nivel nacional. Para las tareas que deberá desarrollar esta entidad, será necesario además hacer valer la ley para que sus disposiciones sean acatadas, tanto por las instituciones como por los individuos. Este es un caso claro donde la libertad individual termina donde atenta contra la seguridad de terceros.

*“Menos dolor causa la desgracia que de antemano se teme”*

Debe entenderse que los recursos dedicados a prevención de desastres, y en general a la administración de los riesgos, son una inversión social y no un gasto. Las cifras de pérdidas presentadas anteriormente son un ejemplo de las altas tasas de retorno social que puede generar una política prevención eficiente. Aceptar el argumento de que ese tipo de medidas son exclusivas de países desarrollados, equivale a decir que la prevención efectiva es un bien de lujo, y que mientras generamos la riqueza necesaria para comprarlo resignadamente nos cruzamos de brazos. Por otro lado, no toda administración de niveles de riesgo tiene que traducirse necesariamente en una cuantiosa inversión: a manera de ejemplo, puede

citarse el trabajo de sensibilización, educación, detección, clasificación y gestión de riesgos, trabajando directamente con las comunidades, escuelas, instituciones del gobierno, etc. En esas labores, la coordinación inter-institucional ofrece un amplio margen de trabajo para aprovechar recursos existentes y generar importantes sinergias. Este es un trabajo de medio y largo plazo, y ningún político va a ganar más votos por impulsarlo. No son tareas sencillas, y probablemente tampoco ganarán los encabezados de las noticias. Son labores esenciales de la gestión del riesgo de una sociedad que se prepara para enfrentar los desastres. La pregunta no es cuándo ocurrirá el próximo huracán, terremoto o inundación; sino si estaremos mejor preparados para enfrentarlo.

*“No basta en una nación las fuerzas sin la unión, ni la unión sin fuerzas”*

Deben identificarse y alinearse una gran cantidad de incentivos explícitos e implícitos que acrecientan los niveles de vulnerabilidad. Por ejemplo, las anteriores políticas de concesión de derechos de propiedad a través de destrucción del bosque primario, los préstamos blandos y condonación de deudas para fomentar las plantaciones (café y banano, entre otros) y la ganadería extensiva, con los procesos de deforestación resultantes, no sólo han acelerado el proceso de pérdida de productividad del suelo, sino que acrecentaron los riesgos de deslizamientos, arrastre de materiales e inundaciones. Por lo tanto, a las puertas de este nuevo milenio, Costa Rica ineludiblemente debe encarar el desafío del ordenamiento territorial.

Las municipalidades enfrentarán el reto de la administración del riesgo en lo local; pero deberán coordinar con las entidades estatales, para evitar la concesión de, por ejemplo, permisos de construcción en zonas de alto riesgo, degradación de las áreas de recarga, o la producción, uso, transporte, almacenamiento y desecho inapropiado de sustancias peligrosas. Es necesario el desarrollo de planes estratégicos coordinados de prevención y mitigación por sector (salud, energía, turismo,

educación, etc.). De igual forma, se requiere que los estudios de impacto ambiental de las obras de desarrollo que lo justifiquen, incluyan un estudio de vulnerabilidad y las medidas de mitigación correspondientes. Estas tareas serán exitosas en tanto incorporen a las comunidades, y estas participen activamente exigiendo resultados, aceptando responsabilidades y denunciando irregularidades. En es proceso también es crucial el apoyo de las organizaciones no gubernamentales.

La información especializada referente a riesgos (mapas de riesgos, zonas inhabitables, etc.) debe estar respaldada principalmente por la investigación universitaria. Es fundamental que dicha información esté disponible y fluya activamente. Esto permitirá, por ejemplo, que los precios de las propiedades reflejen los riesgos y que los individuos puedan ponderar correctamente los costos y beneficios de sus decisiones. Similarmente, si los niveles de riesgo de ciertos trabajos son conocidos, ese riesgo se traducirá en mayores primas y salarios y mejores prácticas preventivas. Los seguros de cosechas, de vivienda (contra terremotos e inundaciones, entre otros), e inclusive los seguros de vida, son un mecanismo eficiente de distribuir los riesgos de dichos eventos entre toda la sociedad, de manera que se disminuyen los costos de enfrentarlos individualmente. Este mecanismo es efectivo, en el tanto el mercado de seguros no funcione de manera monopólica.

Sin embargo, en lo relativo a prevención y mitigación el Estado debe reforzar al mercado. Se requiere, un estricto control que impida la ubicación de poblaciones en zonas de alto riesgo; así como el establecimiento de normas de seguridad y procedimientos para ciertos empleos y actividades productivas. De manera similar al principio “del que contamina paga”, se deben establecer impuestos que financien el monitoreo y control de por ejemplo, el almacenamiento y tráfico de sustancias peligrosas (gases comerciales, químicos, etc.). Otro tanto se requiere en la revisión y actualización de estándares de construcción, urbanización y determinación de las causas de degradación de las

protecciones y barreras naturales contra los desastres (manglares; bosques, etc.). Además, debe sistematizarse el proceso de valoración económica de los desastres y fomentar el desarrollo de la evaluación de proyectos de inversión preventiva y de mitigación, de manera que se pueda priorizar la asignación los recursos destinados a este fin.

*“Castillo apercebido no es sorprendido”*

Como se evidenció con Mitch, conforme el país avance más en la prevención y mitigación, la ayuda internacional dirigirá cada vez más hacia los países con mayores niveles de vulnerabilidad, o que hayan sido fuertemente afectados por estos eventos <sup>4/</sup>. Por lo tanto, bajo un presupuesto del gobierno cada vez más comprometido, la inversión más rentable de nuevo es la prevención. Políticas preventivas eficientes, permitirán que Costa Rica disponga de una red de infraestructura en buen estado, que se traduzca en un elemento concreto de competitividad para un sector productivo cada vez más integrado a los mercados globales. Por otro lado, estas políticas tienen un importante componente de equidad, ya que en mucho mitigan profundos impactos sobre poblaciones en riesgo, las que por lo general son estratos pobres. En suma, las políticas de prevención y mitigación efectivas contribuyen de manera importante al logro del desarrollo humano sostenido.

---

<sup>4/</sup> Los organismos internacionales también deberían repensar sus esquemas de incentivos. Por ejemplo, la ayuda internacional en el caso de Mitch se distribuyó según el número de muertos. Indudablemente debe apoyarse más a quien más lo necesite; pero pasada la emergencia deben fortalecer los procesos de prevención y mitigación.