



Autoconstructores organizados por la FUNDASAL, una ONGD salvadoreña con más de treinta años de actividad y unas 25.000 viviendas realizadas con los sectores más carenciados. Proyecto Santa Teresa en la periferia de San Salvador.

Lo que el viento (casi) se llevó: la competitividad de Centroamérica en un entorno de alto riesgo

CAROLINE L. CLARKE

*División de Sociedad Civil y Estado
del Banco Interamericano de Desarrollo*

A medida que los países presionan para lograr una mayor integración en la economía mundial –para atraer y aprovechar los beneficios de la inversión extranjera, para abrir nuevos mercados y facilitar el comercio– continúa el debate en torno a si están o no exponiendo a un mayor riesgo a su medio ambiente y a la sostenibilidad de este desarrollo que están buscando promover. En Centroamérica, una región en la que la integración global constituye uno de los objetivos clave de todas las agendas gubernamentales de desarrollo, los recientes desastres naturales han agudizado el debate. El perfil de daños y la lenta recuperación que la región experimentó después del Huracán Mitch ha hecho surgir la preocupación en cuanto a si la globalización –mediante la aceleración de la degradación ambiental y el favoritismo hacia sectores productivos en mayor riesgo de desastres– ha estado incrementando la vulnerabilidad de la región a los desastres.

Se cuenta con poco trabajo analítico disponible para poder evaluar adecuadamente si esta preocupación –o su opuesto, si se quiere– es válida para Centroamérica. ¿Podría la globalización, con sus asociados incentivos, *know-how* y oportunidades para una gestión de riesgos apropiada, si se aprovechara con sensibilidad, llegar a ser una fuerza potencial incluso mayor para reducir

las pérdidas por desastres de la región en los próximos 30 años?

El presente documento busca contribuir a responder esta pregunta, examinando un conjunto selecto de dinámicas en la intersección de la competitividad y el riesgo de desastres en Centroamérica. El documento no pretende ofrecer un marco analítico exhaustivo. De hecho, trata sólo ligeramente algunos asuntos críticos relacionados, por ejemplo, con el desarrollo humano y la vulnerabilidad social. Más bien, su propósito abarca dos aspectos: i) resaltar la importancia que la gestión del riesgo de desastres y la globalización tienen el uno para el otro, y ii) suscitar una reflexión sobre las nuevas posibilidades para la política pública de mejorar la competitividad y la gestión de riesgos en Centroamérica.

APERTURA Y COMPETITIVIDAD EN CENTROAMÉRICA

La inversión extranjera directa, el creciente comercio y la apertura de nuevos mercados están jugando un importante papel en los beneficios económicos a nivel mundial. Éste es el modelo de desarrollo que los países de Centroamérica están persiguiendo para promover el crecimiento y reducir la pobreza. Todos los gobiernos centroame-

icanos consideran la integración internacional como uno de los objetivos clave de sus nuevas estrategias de desarrollo. En este sentido, las energías se han estado enfocando en mejorar la competitividad regional y, en particular, en el desempeño del sector de exportación.

Luego de décadas de violentas guerras civiles, Centroamérica ha empezado a aprovechar los beneficios de la paz y de los esfuerzos políticos concertados. Durante los últimos diez años, la región ha mostrado marcadas mejoras en los indicadores macroeconómicos: tasas de crecimiento positivas, baja en la inflación, déficits fiscales reducidos, exportaciones ampliadas y diversificadas.¹

Las exportaciones han encabezado el crecimiento económico en la región. A finales de los años 90, las exportaciones de bienes y servicios para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua crecieron entre 9 y 10%. Las nuevas exportaciones, especialmente en la agricultura (nuevas frutas y vegetales), manufactura ligera, y maquiladores (en su mayoría ensamble de prendas de vestir) han crecido más rápidamente. Esta diversificación dentro del sector exportación está dando como resultado un dramático descenso en la participación de los artículos tradicionales de exportación como bananos, café, azúcar, algodón, y carne.

La inversión extranjera directa también ha crecido considerablemente en los últimos años —con notables beneficios en Nicaragua, El Salvador y Costa Rica— midiéndose con la inversión extranjera directa como una parte del PIB. La privatización de los servicios de electricidad y de las telecomunicaciones explica en buena parte el incremento de la inversión extranjera directa en El Salvador y Guatemala. Costa Rica ha sido la principal receptora de afluencias de inversión por parte de compañías multinacionales, teniendo particular importancia el establecimiento de operaciones de INTEL.

No obstante estas impresionantes mejoras en estimular la inversión e incrementar el comercio, la región aún tiene que “despegar.” Durante los años 90, los ingresos per capita, aunque fueron positivos, crecieron muy lentamente y las tasas de crecimiento anual también fueron modestas. La desigualdad de ingresos persiste en todos los países, y como resultado de este lento crecimiento durante la última década, la región realmente perdió terreno en relación al mundo desarrollado. La evidencia nos muestra también que esta mayor apertura económica debe aún hacer avances en la persistente pobreza. El nivel de inversión todavía es baja y la deuda externa oficial en Honduras y Nicaragua esta robando los países de rápido crecimiento y mejora en la condición de vida de la población. El lograr dar tratamiento a estas condiciones en forma efectiva al administrar la integración internacional de la región, continuará siendo un reto considerable.

LA GLOBALIZACIÓN

Y LAS PÉRDIDAS POR DESASTRES

Gran parte del debate sobre los costos de la globalización relacionados con el medio ambiente se enfoca en los impactos que una mayor apertura tiene sobre la aceleración del ritmo de la degradación ambiental en los países huésped. Definitivamente, la degradación ambiental también emergió como clara culpable de algunos de los catastróficos impactos que sufrió la región con el paso del Huracán Mitch. ¿Pero es acaso la globalización per se la que se encuentra acelerando las pérdidas por desastres en la región?

América Latina y el Caribe cuentan con muchos ejemplos en los que una mayor apertura al comercio y la inversión está incrementando la vulnerabilidad de la población a los desastres. Por ejemplo, la inversión extranjera para la crianza de camarones en algunas partes de la región ha resultado en una disminución de las áreas costeras de manglares. Sin estas barreras naturales, las inundaciones se incre-

mentan dramáticamente con la llegada de tormentas severas. Se ha culpado a la demanda de nueva producción agrícola por parte de los nuevos mercados de fomentar el despeje de áreas ambientalmente sensibles, tales como laderas, y de la adopción de una pobre utilización de la tierra y una deficiente práctica productiva —ambas incrementando la susceptibilidad física a derrumbes, sequías, incendios e inundaciones en sistemas de cuencas—. El arribo de productos agrícolas más baratos al mercado local ha sacado de competencia a los pequeños productores locales, quienes ya no son viables. Estos “perdedores” en el juego de la competitividad a menudo migran a las ciudades en busca de empleo, en donde se instalan en barriadas ubicadas en pronunciados barrancos o cuevas y en lechos de ríos, aumentando la vulnerabilidad urbana.

En algunas de las economías más pequeñas, el crecimiento de ciertas industrias que se benefician de la inversión extranjera ha planteado la preocupación en cuanto a que los países pudiesen ser más vulnerables a una crisis económica ante el suceso de un desastre. Por ejemplo, las industrias primarias relacionadas con la exportación y el turismo son proporcionalmente grandes devengadores de divisas y generadores de ingresos por impuestos para una economía menor. Estos sectores se encuentran también altamente expuestos a los riesgos naturales y debido a su naturaleza, pueden ser más lentos para recuperarse después de un evento. Por ejemplo, después del Huracán Mitch en Honduras, la cosecha de bananos fue diezmada y tuvo que replantarse. Tomará un número de años antes de que puedan nuevamente producir comercialmente, impactando el empleo y las condiciones de vida. Los turistas, que hacen sus reservaciones para vacacionar con meses de anticipación, son notoriamente cambiantes si perciben que un destino ha perdido su encanto ante el paso de un desastre. Todo esto tiene costos, no sólo para las grandes empresas comerciales sino también para las empre-

sas pequeñas y medianas que abastecen a los hoteles y centros turísticos, para las personas que pierden su empleo y para los gobiernos que enfrentan decrecientes ingresos por impuestos y crecientes demandas de gasto luego del desastre.

Las crecientes pérdidas debido a desastres durante los últimos 30 años proporcionan evidencia de la creciente vulnerabilidad de la región. Sin embargo, en Centroamérica y en otros lugares, se ha hecho muy poco trabajo orientado al vínculo entre la integración a los mercados regionales y globales, y la vulnerabilidad a los desastres. Ciertamente, los análisis a la fecha a nivel mundial no concluyen que el impacto de la globalización sobre el ambiente sea todo en una dirección negativa. La evidencia sugiere que la apertura del comercio y la inversión, asociada con una reglamentación nacional sensible, está ayudando a incrementar los estándares ambientales en muchas instancias.

En lo que sigue, examinamos las oportunidades que la presión de Centroamérica por una mayor competitividad e integración global pudiera proporcionar para una gestión de riesgos más apropiada.

¿CÓMO LIMITA EL RIESGO DE DESASTRES LA CAPACIDAD DE LA REGIÓN PARA PARTICIPAR EN LA GLOBALIZACIÓN?

Este riesgo de desastres está limitando el potencial de la región para mejorar su competitividad y participación en la globalización. La razón para esto se torna aparente cuando uno considera los requerimientos básicos para mejorar la competitividad de la región: la capacidad de los países para atraer inversiones adicionales y para desarrollar un mayor potencial comercial.

Toma de decisiones por parte de los inversionistas
Adicionalmente a los tradicionales incentivos para la inversión, los principales factores que influyen sobre la decisión de invertir en un país son aquéllos

relacionados con el entorno o las condiciones financieras-comerciales (*business climate*). En Centroamérica, estudios recientes indican que los factores más importantes del entorno financiero-comercial de la región son su infraestructura, estabilidad macroeconómica y política, educación, gobernabilidad y regímenes reguladores orientados a atraer la inversión (INTAL 2000). Durante los años 90, la consecución a lo largo de la región de una estabilidad política y macroeconómica razonable, ha sido una condición necesaria para la creciente inversión. Hoy, la inversión directa extranjera en la región está, en su mayor parte, orientada a la exportación, impulsada en buena medida por la atractiva ubicación de la región cercana a los mercados grandes. Las áreas que cuentan con buenas facilidades de aeropuertos y puertos son las que más se están beneficiando.

Las amenazas naturales –inundaciones, huracanes y tormentas severas, terremotos, derrumbes, actividad volcánica– tienen seguramente un impacto considerable sobre la infraestructura, pero también influyen en otros factores del entorno financiero-comercial, degradando el atractivo de la región para la inversión e incrementando el costo de hacer negocios. Antes de considerar estos factores con más detalle, veamos brevemente cómo es que los inversionistas consideran el riesgo de desastres.

En el extremo de la curva de probabilidad de las pérdidas por desastres se encuentran los eventos poco frecuentes pero de alto costo tales como el Huracán Mitch, Keith, y los terremotos en El Salvador a principios de este año. Éstos destruyen la infraestructura, los mercados y la capacidad productiva privada en un lugar. Hoy, acertada o equivocadamente, son estos eventos catastróficos los que enmarcan el entendimiento popular del riesgo de desastres que enfrenta la región. Para los negocios, estos eventos interrumpieron sus actividades productivas y amenazaron su misma viabilidad. El riesgo de estos eventos es más palpable en algunos

sectores tales como el turismo, en donde el seguro puede ser un elemento significativo de su gestión corporativa del riesgo. Los precios para la cobertura de un seguro, especialmente inmediatamente después de un evento, pueden constituir un disuasivo tangible para reconstruir en el mismo lugar, ni qué hablar de atraer nuevas inversiones.

Incluso cuando una compañía mantenga sus propias reservas adecuadas para recuperarse rápidamente de un desastre (auto-aseguradas), la experiencia indica que esto no siempre es suficiente. Si el país afectado no puede restaurar rápidamente el suministro de energía y agua, las rutas de transporte, o si los trabajadores no pueden regresar a trabajar, es poco probable que se reanuden los negocios. Es decir, la vulnerabilidad de una nación no sólo incrementa el riesgo de insolvencia en un cierto lugar, sino que también el costo de hacer negocios en todos los ramos. Cuando ocurre una catástrofe, las compañías deben tomar decisiones en cuanto a cerrar, trasladar su capital y operaciones a otra región o, si tienen la capacidad, ayudar a restaurar los servicios públicos básicos. Las empresas consideran que sus intereses comerciales centrales se encuentran expuestos a estos eventos en Centroamérica. Las grandes empresas internacionales están identificando estos riesgos de antemano, y cada vez más están incluyendo la mitigación de desastres y la planificación de contingencias dentro de sus estrategias globales de gestión de riesgos. Las compañías pequeñas y medianas, y sus financieros, se encuentran cada vez más buscando acceso a este *know-how* sobre la gestión de riesgos.

Como dramáticos son los grandes eventos, la respuesta de los inversionistas al “riesgo de catástrofe” como un factor en su decisión para invertir en un país, no ha sido cuantificada. No aparece como una categoría en los estudios de entorno financiero-comercial para Centroamérica. Quizás lo haría si se tuviera mejor información. No obstante, otros

factores de entorno financiero-comercial sí captan elementos de estos eventos catastróficos, así como de los eventos de menor impacto y mayor frecuencia. El impacto de estos eventos se manifiesta a menudo en servicios públicos no confiables, en inestabilidad macroeconómica y propensión a crisis, y en inadecuados regímenes reguladores orientados a atraer inversiones. Es en estos factores del entorno financiero-comercial y su interacción con los desastres que nos enfocaremos ahora.

El riesgo de desastres influye en los factores clave del entorno financiero-comercial

a. Infraestructura y servicios públicos

Debido a su proximidad con mercados importantes, Centroamérica se encuentra bien situada para jugar un papel importante en la vinculación del comercio dentro de las Américas. No obstante, la infraestructura de calidad para la circulación eficiente de bienes y servicios tanto dentro como fuera de la región se encuentra rezagada. La propensión de la región a los riesgos naturales contribuye al mal prestigio de la infraestructura.

La región se encuentra aún completando y mejorando la red de caminos, un reto crítico puesto que prácticamente todo el comercio dentro de la región es movilizad por camiones. El daño que el Huracán Mitch causó al sector transporte es bien conocido e impresionante. La CEPAL reportó aproximadamente 480 puentes dañados y 1.400 Km de la Carretera Interamericana entre Honduras, El Salvador y Nicaragua se vieron interrumpidos después del huracán, en algunos lugares durante meses. La reparación permanente y el reemplazo de los caminos y puentes tomarán años en concretarse. Aparte del Huracán Mitch, en muchos lugares a lo largo de la región no es inusual que los caminos principales se cierren debido a inundaciones y derrumbes durante la época lluviosa, varando

del mismo modo el tráfico comercial y el privado. Las interrupciones se ven agravadas por la ausencia de rutas alternativas de transporte.

Mientras que la red vial constituye un componente principal de los objetivos regionales de integración (el corredor logístico), los ministerios de Obras Públicas apenas están comenzando a equiparse para evaluar la vulnerabilidad a lo largo de todas sus redes viales e incorporar esta información a la planificación de la inversión y el mantenimiento. En forma similar, las técnicas y tecnologías específicas para la estabilización de taludes y control de inundaciones para caminos en unos lugares apenas ahora se están incorporando en los manuales operativos estándares y en las especificaciones para la construcción de caminos y contratos de supervisión.

En términos de servicios de aviación, América Latina y el Caribe es ahora la región de más rápido crecimiento en el mundo, aunque también es la penúltima (antes de África) en términos de seguridad aérea. Durante los últimos cuatro años, la Organización Internacional de Aviación Civil ha estado considerando las consecuencias que plantean los servicios meteorológicos para la seguridad y eficiencia de las líneas aéreas. Centroamérica aún tiene que cumplir estándares internacionales. Los productos meteorológicos estándar para la aviación son rutinariamente inexactos y no se comunican en forma oportuna para satisfacer los requerimientos de la aviación, o no se producen en absoluto. Con una mayor incertidumbre sobre el clima en los aeropuertos de destino y/o alternos, los aviones se despachan solamente para tener que regresar o ser desviados a lugares más lejanos. Los costos en tripulación, combustible adicional, reprogramaciones en todos los sistemas son significativos. Similarmente, sin una advertencia adecuada para tomar medidas preventivas, el equipo en aire o en tierra se

daña con el clima severo, la ceniza volcánica o las olas de humo de incendios forestales. Los frecuentes cierres de aeropuertos debido a erupciones volcánicas e incendios forestales que fueron comunes durante los años de El Niño en 1997-1998 en Centroamérica, interrumpieron en ocasiones los servicios de aviación hacia ciertas partes de la región durante días incluso.

Otros sectores de la economía de los países se ven, a su vez, afectados directamente por los inadecuados servicios de aviación. Un alto nivel de vuelos desviados o cancelados, combinado con aeropuertos que cuentan con una mala reputación en cuanto a seguridad, disminuyen la demanda en la industria turística. En forma similar, las empresas nacionales que dependen de los servicios aéreos se enfrentan a una desventaja competitiva. Ciertamente, existe poca oportunidad para las industrias que se especializan en servicios justo-a-tiempo. Se han estado realizando esfuerzos durante ya algún tiempo para mejorar los servicios meteorológicos nacionales. El Comité Regional de Recursos Hidráulicos de SICA ha constituido un recurso regional valioso desde 1966. La cooperación internacional, más recientemente, ante el paso del Huracán Mitch, financian equipo de observación, computadoras, capacidades de modelaje, y esfuerzos de fortalecimiento institucional. Estas capacidades y los servicios que deben brindar al sector de aviación son críticas para los servicios relacionados con la movilización eficiente de bienes y personas. Permanece vigente el reto de cómo mejorar estas capacidades en la observación y modelaje climatológicos para brindar mejores servicios a los sectores productivos, tales como la industria de aviación civil. Que yo sepa, no se ha hecho ningún análisis sobre los costos para la competitividad de la región que implicaría el no hacerlo.

b. Estabilidad macroeconómica

Las mejoras en la estabilidad de los indicadores macroeconómicos y la política económica han ayudado en mucho a alentar la inversión en la región. Sin embargo, cuando ocurre un desastre, tanto la estabilidad económica en el corto plazo como el desempeño de la economía en el largo plazo se ven amenazados, preocupando a los inversionistas y acreedores en cuanto a que la política económica prudente pueda verse comprometida para satisfacer las demandas inmediatas post-desastre.

Los desastres son shocks externos que ocasionan un colapso en la capacidad productiva, reducen las rentas del gobierno, e incrementan la necesidad de gastos públicos y privados adicionales (y considerables). Esto puede ocasionar no sólo una pérdida de confianza, sino también un colapso en los flujos de capital, altas tasas de interés, pérdida de reservas internacionales y una restricción de liquidez —justo en el momento cuando lo opuesto hubiera sido ideal para una pronta recuperación—.

En Centroamérica, estos efectos negativos de corto plazo han resultado a menudo en efectos acumulativos de mayor plazo que ponen en peligro al desarrollo y al crecimiento —los que incluyen la desviación de las inversiones de desarrollo lejos de áreas y sectores prioritarios para satisfacer necesidades de emergencia. El grado al que estos *shocks* generan impactos amplios y de larga duración en la economía depende no sólo de la naturaleza del evento desastroso, sino también de la estrategia para la gestión de riesgos económicos y de la capacidad de la economía para absorber rápida y eficientemente los recursos de reconstrucción. Los recientes huracanes y terremotos en la región ponen a prueba esto en diversos grados.

c. *Regímenes reguladores para atraer la inversión y el riesgo de desastres*

Los estudios de sondeo del entorno financiero-comercial consideran una serie de regímenes reguladores para atraer la inversión. Las normas formales e informales que regulan los derechos de propiedad, incluyendo controles de capital, el cumplimiento de contratos y la resolución de conflictos, son esenciales para garantizar y salvaguardar las inversiones, para la operación de mercados y para aumentar el desempeño de empresas económicas. Para la gestión de riesgos, los regímenes de propiedad en funcionamiento pueden mejorar la información sobre quién crea la vulnerabilidad a los desastres y para asignar responsabilidades por las consecuencias.

Un régimen regulador que permita el acceso a los seguros y otros instrumentos de transferencia del riesgo financiero es importante para atraer la inversión hacia la región. La forma en que esto funciona puede ser ilustrado mediante la experiencia reciente en otras partes del mundo en torno a la gestión del riesgo corporativo. Mientras que las pérdidas directas debido a un clima severo, inundaciones o terremotos son fáciles de cuantificar, la carga financiera en términos de negocios sacrificados debido a estos eventos es a menudo menos obvia pero no así menos importante para los inversionistas. En los EEUU y en Europa, la conciencia sobre estos riesgos —especialmente aquéllos relacionados con cambios en el clima— ha generado un creciente interés corporativo en la gestión del riesgo climatológico, incluyendo seguros e instrumentos de hedge en los mercados de capital. Los expertos de la industria en el Reino Unido estiman que 70% de todas las compañías enfrentan un riesgo climatológico obvio. Las compañías centroamericanas enfrentan también un considerable riesgo climatológico dada la importancia del

agrocomercio, de la energía, del transporte y del turismo, por nombrar los más evidentes.

El mal estado de los mercados de seguros en Centroamérica priva al sector privado, particularmente a las compañías pequeñas y medianas, de instrumentos modernos para gestionar su riesgo. Sin instrumentos de transferencia de riesgo, las condiciones climatológicas extremas así como otros desastres golpean fuertemente a las ganancias, y limitan desproporcionadamente la viabilidad y el potencial de crecimiento de las empresas más pequeñas. La meta de ampliar la participación en la globalización estará perjudicada si caen estas empresas, que emplean a la mayoría de trabajadores en la región y pretenden proveer cada vez más de bienes y servicios a los sectores exportadores. Por otra parte, durante El Niño en 1997-1998 así como con el Huracán Mitch, las pérdidas tuvieron repercusiones considerables en las finanzas de algunos de los países de la región.² Con las presiones para ser competitivos en el mercado global, la demanda de regímenes reguladores modernos que promuevan el desarrollo del mercado de seguros, y aquéllos dirigidos al riesgo de catástrofes en particular, está aumentando en la región.

¿HACIA DÓNDE VAMOS A PARTIR DE AQUÍ?

Una reglamentación gubernamental sensible y los recursos adecuados serán clave para el éxito de la región en cuanto a reducir el impacto de los desastres sobre los factores clave del entorno financiero-comercial y para ampliar la capacidad de la economía para innovar y adoptar las mejores prácticas de gestión de riesgos. Al mismo tiempo, tanto el capital privado como el *know-how* atraídos hacia la región deberían ofrecer nuevas oportunidades e incentivos para que los gobiernos así lo hagan. Veamos unos cuantos ejemplos de áreas que tienen un alto potencial en lo que se refiere a reducción de riesgos y competitividad.

Oportunidades para mejorar el entorno financiero-comercial

- *Aprovechando las demandas de mayor seguridad en la infraestructura del transporte*

Para mejorar la confiabilidad de la infraestructura relacionada con el comercio –rutas terrestres, aeropuertos y puertos– se requiere que el sector público facilite la adopción de la gestión de riesgos. En el sector aviación, tal como lo destacaba el ejemplo anterior, esto significa no sólo mejorar la observación y el pronóstico del tiempo, sino también la forma en que los servicios meteorológicos prestan sus servicios a sus clientes comerciales.

En la actualidad, la industria de aviación civil no cuenta con los medios para expresar su demanda a los servicios meteorológicos por mejores productos y servicios meteorológicos. Estos servicios están sumamente limitados en cuanto a cómo pudieran responder. Las cuotas áreas (aterrizaje y sobrevuelo) que las aerolíneas pagan a los países, se negocian y se pagan en un solo pago a suma alzada. Se entiende que estas cuotas incluyen el derecho de las aerolíneas a los servicios meteorológicos; sin embargo, los productos y servicios meteorológicos específicos no están descritos ampliamente en estos contratos. Costa Rica es el único país en la región en donde un porcentaje de las cuotas de aviación cobradas es asignado al presupuesto nacional de servicios meteorológicos. (Por otro lado, en Europa, las cuotas aéreas son desglosadas y se asigna entre el 2% y el 40% de las cuotas a los presupuestos de los servicios meteorológicos). En el resto de los países, las cuotas aéreas van directamente a su presupuesto general.

Si existiera una relación directa entre la estructura de cuotas de aviación y los proveedores de servicio (los servicios meteorológicos), las aerolíneas contarían con un instrumento importante

para exigir servicios mejores o diferentes. Los países ganarían recursos y la oportunidad de mejorar sus servicios de infraestructura de observación y pronóstico del tiempo. (Esto se aplicaría de igual forma para otros beneficiarios tradicionales del servicio meteorológico, tales como la agroindustria y las empresas de energía.)

Para los servicios meteorológicos, el punto esencial es reorganizarse para proveer un servicio de calidad y oportuno para un cliente muy exigente. Tomando un enfoque corporativo de resolución de problemas, los gobiernos tendrían que revisar las posibles limitaciones para la provisión de mejores servicios meteorológicos, tales como las restricciones legales, institucionales y administrativas, así como también la forma en que se computan los cargos del aeropuerto y se utilizan los ingresos que éstos generan. Tendrían que desarrollar una estrategia para responder a la demanda del mercado así como para mejorar sus servicios a sus clientes de interés público, tales como los gerentes de emergencias, pequeños finqueros y público en general. En esta forma, podría esperarse que la apertura de este “mercado” potencial mejoraría un elemento importante de la gestión de riesgos y, paralelamente, una mayor seguridad y eficiencia de la infraestructura de aviación redundaría en amplios beneficios para la competitividad.

- *Estabilidad macroeconómica y gestión de crisis*

El evitar crisis potenciales y gestionar en mejor forma los impactos económicos de los desastres debería ser una meta de fundamental importancia para los elaboradores de política económica en la región. Después de un evento, el objetivo a corto plazo es satisfacer eficientemente los nuevos compromisos generados por el desastre, a la vez minimizando el trastorno macroeconómico y facilitando la restauración de los servicios clave que apoyan a los sectores productivos para rea-

nudar los negocios lo más rápido posible. En el largo plazo, el objetivo es evitar totalmente las crisis mediante la implementación de una estrategia adecuada para la gestión de riesgos antes de que ocurra el desastre.

La gestión de riesgos –incluyendo el financiamiento de pérdidas potenciales– es una disciplina bien establecida en el sector corporativo. Cuando es adoptada por los gobiernos, incluye tres áreas para la política económica:

a. La evaluación global del riesgo incluye la valuación de pérdidas potenciales en los bienes públicos (tales como la infraestructura) y los compromisos (tales como el gasto social) que son generados por un desastre. Para diferentes escenarios de desastres, esta evaluación también estima el impacto potencial en el presupuesto nacional y el desempeño económico.

Sobre la base de esta evaluación, se desarrolla una estrategia para gestionar el riesgo económico de los desastres, la cual tiene dos componentes generales:

b. Marcos reguladores y programas públicos que orientan la inversión en el país para reducir el riesgo. La mitigación incluye medidas que reducen las pérdidas potenciales en vidas y propiedades (tales como la planificación del uso de la tierra, los estándares de construcción, las mejoras ambientales).

c. Los arreglos de preparación financiera colocan a la economía y al presupuesto nacional en un estado de preparación para responder adecuadamente en caso de un desastre. Éstos incluyen el preestablecimiento de: a) normas fiscales y de gasto prudentes a aplicar durante la crisis para limitar el daño y manejar la crisis a la vez que se mantiene una sólida posición fiscal, una política crediticia firme, y adecuadas reservas in-

ternacionales netas; b) instrumentos financieros que ayuden a la economía a resistir los shocks y a financiar pérdidas específicas (tales como satisfacer las necesidades de liquidez a través de las reservas, reestructuración de la deuda, acceso a líneas contingentes de crédito); y c) la transferencia ex-ante del riesgo de las pérdidas verdaderamente catastróficas a tomadores de riesgo (mercados de seguros y financieros).

Hoy, en una era en la que los desastres forman parte de la experiencia de todos, unos cuantos ministros de finanzas en la región están empujando a considerar más detalladamente los objetivos de gestión del riesgo económico y de preparación financiera. También el sector privado está ofreciendo nuevos productos de transferencia financiera, como pólizas de seguro que cubrirían el costo de pagar los intereses de la deuda externa de un país, oficial y privada, en caso de que se vea afectado por un desastre. Actualmente Belice se encuentra considerando un producto de ese tipo ofrecido por la Commonwealth Disaster Management Agency, incorporada en Londres, en asociación con Liberty Syndicate Management, parte del Liberty Mutual Group of Companies. El Gobierno de Honduras, en colaboración con las compañías nacionales de seguros, unas cuantas reaseguradoras y las instituciones financieras internacionales, se encuentra estudiando la viabilidad de un esquema de gestión de riesgos impulsado por seguros.

El poder alcanzar las metas de competitividad regional en Centroamérica demanda este tipo de gestión de riesgos y los ministros de finanzas tienen la responsabilidad de que esto forme parte explícita, tanto de la política de gestión de desastres como de la de competitividad. Si se toman conjuntamente, las medidas arriba mencionadas ayudarían en mucho a reducir el potencial de una crisis fiscal y macroeconómica,

manejando la confianza, a la vez que reduciendo la necesidad de una carga adicional de la deuda después de un evento. Ante su ausencia, un país podía ser tomado desprevenido —y una posición económica frágil podría verse presionada hacia la crisis, con un entorno financiero-comercial en deterioro.

- *Regímenes reguladores para la gestión del riesgo financiero asociado con desastres*

El seguro es un instrumento que sirve no sólo para distribuir eficientemente el riesgo sino también para fomentar una apropiada gestión del riesgo a través de una mejor información sobre riesgos, códigos de construcción, prácticas para el uso de la tierra e inversiones en mitigación. En su forma más simple, esto funciona de la siguiente manera: para adquirir un seguro, el bien (el edificio, sistema de agua, etc.) tendrían que estar construido y operado conforme a códigos internacionales; lo contrario no sería asegurable y, por consiguiente, no sería económicamente factible. En los mercados privados competitivos, los precios de los seguros propenderán hacia niveles que permitan al asegurador cubrir las pérdidas esperadas más los costos de administración. Si la información sobre el comportamiento en la toma de riesgos es escasa, el precio del seguro cubriría una prima adicional. De la misma manera, en los casos en que se tomen medidas para reducir el riesgo, se esperaría que los precios se redujeran. Para prestar servicios de seguros, se fomentaría la creación de una infraestructura apropiada para la gestión de riesgos, incluyendo inspectores de construcción, ajustadores y agencias calificadores de riesgo. De esta forma, puede esperarse que al incrementarse la utilización de seguros privados se produzca una reducción en las pérdidas.

Existen además otras ventajas. Es más probable que un país que cuenta con programas imple-

mentados para la gestión de riesgos tenga la capacidad de arreglar una cobertura de contingencia para los eventos verdaderamente “catastróficos” mencionados anteriormente. Para pérdidas que exceden un deducible elevado, los países pueden hacer esto mediante mecanismos tales como *pooling*, grupos de retención de riesgos y acceso a los mercados internacionales de seguros y reaseguro. Adicionalmente a los bienes físicos, los contratos de seguros pueden hacerse por un monto específico de cobertura que se utiliza cuando ocurre un evento desastroso con determinadas características. Los gobiernos pueden entonces utilizar estos recursos para hacerle frente a una serie de responsabilidades, incluyendo las necesidades de grupos pobres y vulnerables. Los mercados privados están desarrollando instrumentos parecidos al seguro (contratos para cubrir obligaciones de deuda, derivados del clima (*weather derivatives*), opciones de seguro incorporadas a emisiones de bonos, capital contingente) que pueden ayudar a los países así como a las empresas a llevar a cabo una mejor administración de pérdidas cuantiosas inesperadas.

Los regímenes reguladores pueden estimular en alto grado el desarrollo de mercados de seguros privados en Centroamérica. La legislación y regulación de los seguros necesitan fortalecerse en toda la región. Una intensa supervisión independiente, un monitoreo de solvencia, restricciones al comportamiento anticompetitivo y una vigilancia de la conducta del mercado constituyen elementos esenciales. Junto con reglas claras del juego, más mercados libres de seguros pueden estimular a la industria a innovar, a ser más competitiva y a desarrollar los recursos humanos e institucionales necesarios para suministrar mejores servicios de seguros. Ésta es un área que se beneficiaría en gran medida de regímenes reguladores armonizados a lo largo de los países

centroamericanos, lo cual facilitaría el pooling del riesgo y el interés internacional en la toma de riesgos. La existencia de mercados de seguros potencia el crecimiento de la productividad de la economía.

CONCLUSIÓN

El potencial competitivo de Centroamérica depende de una adecuada gestión de riesgos de desastres. El reto para una mejor gestión de riesgos

está en aprovechar las oportunidades que ofrecen los procesos en marcha en la región para la mayor integración en el mercado global. Se espera que la discusión anterior contribuya al diálogo dentro de la región, y suscite una reflexión sobre unas nuevas posibilidades para definir políticas que permitan mejorar la competitividad y la gestión de riesgos en Centroamérica, a fin de asegurar un futuro más prospero y seguro para los ciudadanos centroamericanos. ●

NOTAS

1. Existe una serie de publicaciones sobre la experiencia de la región. Esta sección utiliza principalmente a Agosin et al. (2000), Bulmer-Thomas y Kincaid (2000), e INTAL (2000).

2. Por ejemplo, después del Huracán Mitch, los estimados iniciales encontraron que la cartera de la banca comercial de Honduras sufrió pérdidas por alrededor de \$60 millones, o cerca del 4% de la cartera total de préstamos. Esto fue equivalente al 18% del patrimonio neto del sistema y representó aproximadamente 18 meses de las utilidades del sector bancario. (Presentación del Presidente de la Asociación de Instituciones Bancarias, Sr. Jacobo Atala Zablah.)

BIBLIOGRAFÍA

AGOSIN Manuel R., BLOOM David, and SAIGAL Jagdish: *Liberalization, Globalization, and Sustainable Human Development*, manuscript, UNDP / UNCTAD, Geneva, 2000.

BID: *El desafío de desastres naturales en America Latina y el Caribe: Plan de Acción del BID*, Marzo, Informe Especial, BID.

BULMER-THOMAS, Victor and DOUGLAS KINCAID A: *Central America 2020: Towards a New Regional Development Model*, Report, Septiembre 2000.

INCAE-HIID: *Central America in the 21st Century: an Agenda for Competitiveness and Sustainable Development*, San José, Costa Rica, and Cambridge, MA, 1999.

INTAL: "Estado de la Región Informe Centroamericano", n°1, *Serie Informes Subregionales de Integración, Estado de la Región en Desarrollo Humano*, 2000.

HAUSMAN, Ricardo: Remarks on "Natural Disasters and Macro-Economic Management." Presentation to *White House Informal Meeting on Disaster Prevention and Preparedness in the Americas*, October, 2000.

RODRICK, Dani: "The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work." Policy Essay n° 24. Washington, DC: Overseas Development Council, 1999.

STAKINGS, Kim: *Informal note on insurance in emerging markets*, InterAmerican Development Bank, 2000.