



Preparándose para la TORMENTA

En el Caribe, reforzar la capacidad de resistencia es cuestión de supervivencia

Inci Ötker y Krishna Srinivasan

Además de su fascinante belleza, los países caribeños comparten la vulnerabilidad a catástrofes naturales frecuentes y costosas. Medido según el número de catástrofes per cápita o superficies afectadas, muchos se cuentan entre los 25 países más vulnerables. Los huracanes de categoría 5 Irma y María, que azotaron el Caribe en septiembre de 2017, son las tormentas tropicales más recientes que han assolado la región, dejando pérdidas humanas y materiales sustanciales desde las Islas Turcos y Caicos hasta Dominicana.

Estas catástrofes naturales tienen altos costos humanos y económicos: ensombrecen gravemente las perspectivas de crecimiento y erosionan los márgenes de maniobra fiscal. Los enormes gastos en reconstrucción desplazan los escasos recursos para gasto social, salud y educación. El cambio climático solo intensificará estos riesgos. Para reducir los gastos humanos y económicos de las catástrofes y reforzar su resiliencia a shocks futuros, los países deben mejorar sus estrategias de preparación y respuesta.

Alta vulnerabilidad

Desde 1950, 511 catástrofes golpearon a los estados pequeños; es decir, economías en desarrollo con menos de 1,5 millones de habitantes. De esa cifra, 324 ocurrieron en el Caribe, que cuenta con la mayor proporción de estados pequeños, dejando un saldo de 250.000 muertos y más de 24 millones de heridos y damnificados.

Aunque la vulnerabilidad del Caribe es común entre los pequeños Estados insulares, en general la región ha sufrido mayores daños que otras. Como proporción del PIB, los daños estimados atribuibles a catástrofes en los pequeños estados fueron 4,5 veces mayores que en estados

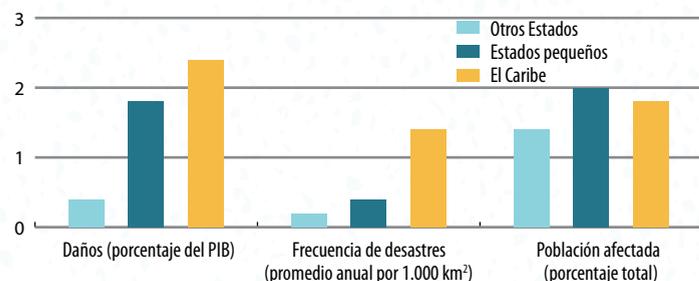
más grandes, pero seis veces más altos en el Caribe. La región tiene, además, una probabilidad siete veces mayor de ser azotada por catástrofes naturales que los estados más grandes, y es dos veces más propensa a desastres que otros estados pequeños (véase el gráfico).

El costo económico de estas catástrofes es sustancial, más de USD 22.000 millones (en dólares constantes de 2009) entre 1950 y 2016, frente a USD 58.000 millones para catástrofes similares en el resto del mundo. En algunos países, los daños superan con creces el tamaño de la economía: en el caso de Dominica se estima que el costo del huracán María fue de 225% del PIB, en tanto que en Granada los daños de huracanes ascendieron a 200% del PIB en 2004, dejando cuantiosas tareas de reconstrucción que pueden llevar años.

El cambio climático exacerbará el problema porque dichas catástrofes se volverán más graves y frecuentes. Si bien el Caribe representa una pequeña porción de las emisiones de efecto invernadero a nivel mundial, es desproporcionadamente más vulnerable a los riesgos climáticos. Una proporción importante de la población vive en zonas de alto riesgo e infraestructura deficiente. Asimismo, las economías caribeñas dependen en gran medida de sectores sensibles al clima, como el turismo y la agricultura, y la capacidad y los recursos para administrar el riesgo son limitados. Los huracanes, sequías e inundaciones recurrentes y los aumentos del nivel del mar ponen en peligro zonas agrícolas y costeras, e incrementan el riesgo de inseguridad alimenticia y escasez de agua. Como señalan Michael Berlemann y Max Steinhardt en “Climate Change, Natural Disasters, and Migration—A Survey of the Empirical Evidence” (2017), los desastres

Muy expuestos

En promedio, los desastres naturales son más frecuentes y más costosos en el Caribe que en otros países, incluso en comparación con otros Estados pequeños.



Fuentes: EM-DAT; FMI, 2016. "Small States' Resilience to Natural Disasters and Climate Change—Role for the IMF", FMI, *Perspectivas de la economía mundial*; Banco Mundial, *World Development Indicators* y cálculos de los autores.

climáticos fomentan la migración. Esto podría resultar inquietante desde el punto de vista de las políticas en una región en que la fuga de cerebros compromete gravemente el crecimiento económico.

Desde pérdida de ingresos hasta destrucción de capital humano y físico, infraestructura y propiedad, los efectos económicos de las catástrofes son considerables y duraderos. Aunque la reconstrucción es un estímulo transitorio, los efectos indirectos pueden perjudicar la inversión, el crecimiento y los resultados macroeconómicos. Inevitablemente, la dinámica de la deuda empeora a medida que los gobiernos financian la recuperación endeudándose y el crecimiento se desacelera.

Un análisis de 12 países caribeños, que desde 1950 fueron los que tuvieron los mayores costos por daños en relación con el PIB, respalda esa opinión. Aunque la mayoría registró un crecimiento más bajo en el año de la catástrofe, al año siguiente repuntaron. En 7 de los 12 países, sin embargo, el déficit fiscal aumentó, el saldo en cuenta corriente se deterioró y el coeficiente deuda/PIB se disparó. En algunos, la deuda siguió aumentando, lo cual apunta a que la exposición a desastres frecuentes interrumpe los esfuerzos por mantener un crecimiento sólido y mejorar las finanzas públicas.

Si estos países pudieran reducir el daño que ocasionan los desastres, podrían generar dividendos de crecimiento considerables y no quedar atrapados en el círculo vicioso de alto endeudamiento y leve crecimiento en el que muchos se encuentran.

Más vale prevenir que lamentar

En general, es más eficaz desde el punto de vista de los costos estar preparados para enfrentar una catástrofe que responder una vez que ha ocurrido. La región debe priorizar

el diseño de medidas de adaptación que reduzcan la probabilidad y el costo de las catástrofes climáticas y refuercen la capacidad para resistir a shocks futuros. En una región tan expuesta a las calamidades, reforzar esa capacidad no es una opción sino una cuestión de supervivencia.

El punto de partida es determinar tanto el riesgo del cambio climático y de las catástrofes como su posible impacto. Si estos riesgos se estiman altos, las autoridades económicas podrían integrarlos explícitamente en sus marcos de política y formular planes para gestionar la exposición a los mismos. Los riesgos se reducirían considerablemente lanzando campañas de información, creando sistemas de alerta anticipada, invirtiendo en infraestructura resistente a catástrofes, velando por que se cumplan las normas de uso de la tierra y zonificación, y adoptando normas de construcción apropiadas.

El riesgo no siempre puede evitarse. Sin embargo, los países deberían invertir en formas de reducir el impacto de las catástrofes mediante:

- *Autoseguros que mediante la creación de márgenes de maniobra fiscal* permiten proteger a los países de imprevisos pequeños. Un margen de maniobra fiscal creado en un período sin catástrofes ayuda al gobierno a contrarrestar los efectos negativos cuando ocurren. Las reglas fiscales pueden imprimir la disciplina necesaria para constituir reservas y orientar la política. Varios estados caribeños están creando marcos de política que les permitan estar sistemáticamente autoasegurados.
- *Herramientas de seguro y cobertura del riesgo* que permiten a los sectores público y privado gestionar el riesgo de catástrofes moderadas para las cuales el costo de amortiguarlas con autoseguros puede ser excesivo. Estas herramientas ayudan a proteger a los gobiernos de la carga económica de las catástrofes, incrementan la capacidad de respuesta y reducen las presiones para dirigir recursos públicos a pérdidas privadas. Exigen mercados financieros más profundos y desarrollados que faciliten la constitución de fondos en común para hacer frente al riesgo, amplíen el mercado de los seguros y proporcionen acceso a financiamiento para proyectos de infraestructura que afiancen la capacidad de resistencia.
- *Innovadoras herramientas de distribución del riesgo* que brindan alivio adicional a los gobiernos para gestionar los riesgos que conllevan las catástrofes. Los seguros paramétricos, que basan las indemnizaciones en el tipo de catástrofe y evitan las evaluaciones de pérdidas in situ, ofrecen un alivio rápido. Cuando los países constituyen fondos de distribución de riesgos pueden compartir el alto costo del seguro en los mercados en desarrollo.

Por ejemplo, el fondo regional conocido como Facilidad de Seguros contra Riesgos Catastróficos en el Caribe del Banco Mundial permite a los gobiernos limitar el impacto financiero porque pueden obtener liquidez rápidamente cuando ocurre una catástrofe natural de gran envergadura. Los bonos catástrofe son otra herramienta de distribución del riesgo que, a cambio de generosos pagos regulares, transfieren el riesgo a los mercados y, si ocurre una catástrofe, eximen al emisor del reembolso del capital.

- **Líneas de crédito contingente** con acreedores bilaterales, multilaterales y comerciales que consignan recursos antes de que ocurra una catástrofe y reducen la incertidumbre en torno al financiamiento. La opción del Banco Mundial de desembolso diferido ante catástrofes —una línea de crédito que se activa tras declararse un estado de emergencia— ofrece fondos de forma inmediata a países de ingreso mediano cuando la escasez de liquidez es más aguda. Varios países latinoamericanos se han valido de esta herramienta, pero aún no se ha empleado en el Caribe, en parte debido a su costo y el estigma del endeudamiento.

Prepararse para lo peor

Aunque los países no tendrían que asumir todos los costos de reconstrucción si mejorasen sus estrategias de preparación, la experiencia indica que los países no invierten lo suficiente en medidas de reducción y prevención de riesgos.

Ello se debe a varios factores. En primer lugar, los fondos que pueden reunirse para financiar la preparación ante una catástrofe son limitados debido a las complejas condiciones que rigen su desembolso, brechas de información y falta de normas coherentes sobre el acceso que son difíciles de diseñar en un entorno de baja capacidad.

Segundo, la cobertura de los seguros sigue siendo reducida debido a su alto costo, mercados financieros poco profundos, competencia limitada o simplemente la falta de cobertura de una catástrofe en particular. En Belice y Granada, por ejemplo, los seguros cubrieron solo 4,5% de los daños totales de una catástrofe reciente de grandes dimensiones.

Tercero, aunque muchos estados caribeños se han acogido a la Facilidad de Seguros contra Riesgos Catastróficos en el Caribe, las indemnizaciones han sido reducidas en relación con los costos porque los países simplemente no pueden costearse una mayor cobertura. Distribuir el riesgo para incluir a otros estados pequeños del mundo reduciría las primas ya que el riesgo de que todos sufran el mismo shock es menor. El mercado de bonos catástrofe para desastres de gran envergadura es pequeño y poco desarrollado; por lo tanto, este tipo de bonos resulta demasiado costoso para un solo país. Si bien varios Estados caribeños están creando fondos de contingencia, un mayor número de gobiernos deberían incluir este tipo de riesgos en sus políticas.

Cuando el riesgo no puede evitarse o mitigarse a un costo razonable, a veces las únicas opciones son el endeudamiento, la ayuda externa o los mecanismos de financiamiento de instituciones financieras internacionales. Cada una plantea retos propios, en parte porque la mayor parte de los países caribeños son ahora países de ingreso mediano o alto y no reúnen las condiciones vigentes para obtener tasas de interés concesionarias. Además, los límites de los mecanismos de financiamiento tienden a ser bajos frente a los graves daños sufridos.

Los países nunca han invertido lo suficiente en medidas de reducción y prevención de riesgos.

La comunidad internacional podría ayudar a las autoridades económicas de la región a mejorar la capacidad para gestionar el riesgo, por medio de asesoramiento en el diseño de sistemas que midan los riesgos de catástrofe y cambio climático, en la creación de mercados de seguros y de instrumentos de cobertura del riesgo asequibles, en la mejora del acceso a financiamiento para la fase de preparación, así como en el fortalecimiento y la diversificación de las economías para que absorban mejor el impacto económico de las catástrofes.

Reforzar la Facilidad de Seguros contra Riesgos Catastróficos en el Caribe a fin de ampliar su base de capital y el número de países participantes y reducir las primas de seguro ayudaría a ampliar la cobertura. Este instrumento también podría reducir las primas de países que realicen esfuerzos concertados para estar preparados antes de que se produzca una catástrofe.

El financiamiento para catástrofes debería ayudar a los países a ser menos vulnerables y reforzar su capacidad para resistir a shocks, así como premiar los esfuerzos que despliegan para reducir los riesgos y estar preparados para afrontarlos. Habrá que buscar soluciones creativas para asegurar que dicho financiamiento reporte beneficios a corto y largo plazo y no exacerbe el ciclo de alto endeudamiento y bajo crecimiento de la región. **FD**

INCI ÖTKER es Jefe de División y **KRISHNA SRINIVASAN** es Subdirector del Departamento del Hemisferio Occidental del FMI.

Este artículo se basa en el libro Unleashing Growth and Strengthening Resilience in the Caribbean, de Trevor Alleyne, Inci Ötker, Uma Ramakrishnan y Krishna Srinivasan (2017).