

I. INTRODUCCION

1. Antecedentes

a) Aspectos generales

Los días 27 y 28 de julio de 1996 el huracán César atravesó el Istmo Centroamericano de este a oeste, justo por encima de territorio nicaragüense, y luego se convirtió en tormenta tropical al salir hacia el océano Pacífico.

En Nicaragua los vientos y las precipitaciones del huracán ocasionaron daños y perjuicios directos de consideración. 1/ En Costa Rica este fenómeno generó precipitaciones extraordinarias en la vertiente del Pacífico, que indujeron crecidas en los ríos así como deslizamientos de laderas.

Resultó afectada una población cercana al medio millón de personas: varios miles padecieron la destrucción de sus viviendas y pertenencias, se sufrieron graves daños en la infraestructura económica y social, y se perdieron cultivos de consumo básico y algunas cosechas para la exportación.

Este huracán causó daños y perjuicios por un monto relativamente elevado, en momentos en que la economía costarricense está atravesando un período de desaceleración en su crecimiento y su gobierno viene realizando esfuerzos de estabilización, 2/ razón por la cual el desastre adquiere mayor importancia.

Con todo, es preciso considerar este evento en el marco de un contexto más amplio. Se debe tener presente que Costa Rica —al igual que el resto de la región de América Latina y el Caribe— 3/ ha sufrido una serie de desastres naturales cuyos efectos todavía no han sido totalmente superados, lo que ha incidido en forma negativa en los esfuerzos gubernamentales por mejorar las condiciones de vida de la población. Por otro lado, recuérdese asimismo que en la región ahora afectada se han padecido otros eventos desastrosos en años recientes. 4/

1/ Véase CEPAL, *Efectos económicos y sociales del Huracán César sobre el desarrollo de Nicaragua en 1996* (LC/MEX/R.570), 5 de septiembre de 1996.

2/ Véase CEPAL, *Costa Rica: Evolución económica durante 1995* (LC/MEX/R.555), 3 de junio de 1996.

3/ Véase Roberto Jovel, "Los desastres naturales y su incidencia económica y social", *Revista de la CEPAL No. 38*, Santiago de Chile, 1989.

4/ Cabe citar al respecto los terremotos de 1983 en Pérez Zeledón y de Golfito, el huracán Joan en 1988, la tormenta tropical Gert en 1993, y el temporal de fines de junio de 1996 ocasionado por un sistema de baja presión de la zona de convergencia intertropical.

Tal como se demostrará más adelante, los esfuerzos del gobierno costarricense para rehabilitar y reconstruir en forma definitiva la zona afectada no bastarán, y por ello es indispensable la cooperación de la comunidad internacional.

b) Propósito del informe

Este documento ha sido elaborado a petición expresa del Gobierno de Costa Rica; contiene una evaluación objetiva de los daños y perjuicios ocasionados por el huracán César en el país, así como lineamientos para acometer las etapas de rehabilitación y reconstrucción, dado que la fase de emergencia ha sido virtualmente superada.

El documento presenta, por una parte, los resultados de una evaluación cuantitativa de los daños ocasionados en los diversos sectores y áreas geográficas afectadas; por otra, analiza los efectos de dichos daños sobre el desempeño macroeconómico del país. La evaluación ha sido llevada a cabo empleando una metodología *ad hoc* elaborada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). ^{5/}

La evaluación permite identificar los sectores sociales y económicos más perjudicados por el desastre, que deberían de recibir atención prioritaria en los programas de rehabilitación y reconstrucción.

En el capítulo final del documento se incluye una propuesta de programas y proyectos de rehabilitación y reconstrucción. Se espera que éstos, una vez desglosados en mayor detalle y concreción, sean presentados a la consideración de agencias internacionales y bilaterales de cooperación en búsqueda de recursos financieros y técnicos que no están disponibles a nivel nacional.

El informe provee el marco general de referencia para orientar tanto las tareas de rehabilitación y reconstrucción como para definir la posible cooperación internacional de la comunidad donante.

c) La misión de cooperación técnica de la CEPAL

Ante un pedido expreso del Presidente de Costa Rica, la Secretaría de la CEPAL envió al país una misión de funcionarios y consultores para que, en estrecha colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Secretaría del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales (DIRDN), la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Oficina Panamericana de la Salud (OPS/OMS) y otras agencias del Sistema de las Naciones Unidas, emprendiera la labor de evaluación antes descrita.

La misión se desempeñó en estrecha colaboración con diversos grupos de trabajo nacionales pertenecientes al Comité Nacional de Emergencias (CNE), ministerios del gobierno central y

^{5/} CEPAL, *Manual para la estimación de los efectos socioeconómicos de los desastres naturales*, Santiago de Chile, 1991.

organismos autónomos, así como entes de los gobiernos regionales o municipales de la zona afectada. Se recibieron estimaciones preliminares acerca de los daños, se efectuaron visitas al terreno para llevar a cabo estimaciones propias y verificar, complementar o afinar las cifras oficiales disponibles.

La misión también sostuvo reuniones de trabajo con representantes de diversas asociaciones profesionales y gremiales costarricenses, así como con representantes de organismos multilaterales y bilaterales de ayuda, a fin de obtener opiniones acerca de los daños y de las posibilidades e intereses de la cooperación para la rehabilitación y la reconstrucción.

Así, el presente documento es resultado de los trabajos de la misión de la CEPAL apoyada por diversos organismos, y se basa en informaciones y estudios sectoriales o parciales de los que se dispuso.

2. Descripción del fenómeno natural y sus efectos generales

El desastre cuyos efectos se evalúan en este documento se desencadenó por efecto de la tercera tormenta tropical de la temporada 1996 en el océano Atlántico.

El fenómeno natural se formó frente a las costas de Africa como una onda tropical en expansión hacia el oeste; se transformó en la tormenta tropical César al pasar muy cerca de Curaçao el mediodía del 25 de julio; continuó su marcha hacia el oeste con una velocidad de traslación cercana a los 30 kilómetros por hora, y en la mañana del 27 de julio se convirtió en huracán, con vientos sostenidos de hasta 130 kilómetros por hora. ^{6/}

El huracán César ingresó a territorio centroamericano alrededor de las 24:00 horas del mismo día, en las cercanías de la localidad de Kukra Hill en Nicaragua. Siguiendo la misma trayectoria hacia el oeste, comenzó a perder fuerza hasta convertirse nuevamente en tormenta tropical en las proximidades de Boaco y Camoapa. ^{7/} Varias horas más tarde, luego de descender a la categoría de depresión tropical, salió al océano Pacífico, ya con el nombre de Douglas. Al moverse hacia El Salvador, Guatemala y México adquirió nuevamente intensidad hasta recuperar la categoría de tormenta tropical.

En territorio costarricense, el alto contenido de humedad que trajo la circulación de César se combinó con el efecto orográfico de la Cordillera de Talamanca para originar precipitaciones extremas en la cuenca del río Grande de Térraba y su vecindad inmediata, en la vertiente del océano Pacífico. De hecho, el volumen precipitado el 27 y el 28 de julio en algunas localidades de dicha

^{6/} Véase Lixion Avila, *Preliminary report, Hurricane Cesar, 24-29 July 1996*, National Hurricane Center, Miami, 15 de agosto de 1996.

^{7/} Véase el documento titulado *Comportamiento del Huracán César*, Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales, Managua, agosto de 1996.

cuenca hidrográfica llegó a representar entre 80 y 90% de la lluvia que normalmente cae en todo el mes. ^{8/}

Esta situación de lluvias muy intensas, en combinación con el hecho de que los suelos se encontraban virtualmente saturados debido a precipitaciones de los días previos, originaron crecidas extraordinarias de los ríos, al grado que el caudal máximo del río Grande de Térraba habría alcanzado los 33,000 metros cúbicos por segundo. ^{9/} Las crecidas de los ríos acarrearón grandes volúmenes de sedimento y de vegetación, erosionando laderas y depositando dicho material sólido en las alcantarillas y los puentes. Ello originó el represamiento en tales estructuras, que cedieron ante el empuje de las aguas y originaron mayores inundaciones en las zonas aledañas.

Las aguas de inundación -con alto contenido de sedimentos y otro material sólido- se desbordaron hacia los terrenos aledaños a los cauces. Aquellos asentamientos ubicados en dichas zonas se vieron cubiertos por las aguas, destruyéndose o dañándose viviendas y otras edificaciones de los sectores de educación y salud, y pequeños comercios e industrias, al igual que su mobiliario, equipamiento y otros enseres.

Los campos sembrados con granos básicos y otros cultivos anuales, así como plantaciones permanentes de productos de exportación, resultaron arrasados por las aguas o sufrieron sedimentación. Ello ha ocasionado pérdidas importantes de producción que repercutirán en la disponibilidad de alimentos y en el balance comercial del país.

Muchos ríos cambiaron su curso por la violencia de las crecidas, dañando seriamente los caminos —incluso la carretera Panamericana—, sistemas de agua potable y letrinas, y los postes y el cableado de electricidad y telecomunicaciones. La infraestructura vial, en particular, recibió graves perjuicios. Los servicios de agua, electricidad y telecomunicaciones se vieron interrumpidos por un breve período hasta que se concluyeron obras de rehabilitación temporal.

La combinación de deforestación parcial previa con la erosión ocasionada por las lluvias intensas y las grandes crecidas de los ríos ha puesto en evidencia la necesidad de emprender programas de conservación de suelos y reforestación que impidan la repetición de eventos similares en el futuro.

En retrospectiva, se advierte que varios asentamientos o edificaciones individuales de zonas que sufren inundaciones con frecuencia necesitan reubicarse en sitios seguros para evitar situaciones similares en el futuro. Igualmente, existen amplias extensiones de tierras dedicadas a la agricultura, cuya utilización actual tendrá que modificarse para destinarlas a cultivos o plantaciones que sean menos vulnerables a las inundaciones.

^{8/} Comunicación escrita del Instituto Meteorológico Nacional de Costa Rica, San José, 19 de septiembre de 1996.

^{9/} Comunicación verbal del Instituto Costarricense de Electricidad, San José, 13 de septiembre de 1996.

3. Principales acciones emprendidas durante la fase de emergencia

Ante la inminente llegada del huracán, el Gobierno de Costa Rica adoptó medidas preventivas que incluían la evacuación de habitantes ubicados en áreas propensas a inundaciones tanto en la vertiente del Pacífico como en la del Atlántico. El estado de emergencia en la vertiente del Pacífico fue declarado a las pocas horas de ocurrido el desastre y se ha mantenido por más de un mes.

A consecuencia de lo anterior, la Comisión Nacional de Emergencia (CNE) ^{10/} y grupos organizados de diversa índole han venido trabajando desde el inicio del evento a fin de atender a la población afectada. Es necesario señalar que la misma zona había sido dañada pocas semanas antes (entre el 26 de junio y el 4 de julio) por un sistema de baja presión que ocasionó fuertes lluvias, por lo cual los suelos de este territorio se encontraban saturados.

El primer día de la emergencia se evacuó a más de 5,760 personas y se alojaron en albergues a más de 4,600. Inmediatamente, las respectivas empresas de acueductos y alcantarillados y de electricidad realizaron inspecciones de las líneas vitales.

La Junta Directiva de la CNE se declaró en sesión permanente a partir del 1 de agosto y, basándose en la Declaratoria de Emergencia hecha por el presidente mediante decreto ejecutivo, se abocó a una evaluación preliminar de los daños. Asimismo, preparó con rapidez un plan regulador para la reconstrucción de los efectos del desastre, contabilizando los daños directos en los sectores sociales y en la infraestructura que requeriría atención inmediata por parte del gobierno. Se definió la responsabilidad que competía a cada una de las entidades y ministerios pertinentes.

La comunidad internacional respondió generosamente al pedido de ayuda realizado por el gobierno. Los recursos ofrecidos ascienden a más de 10 millones de dólares, e incluyen donaciones en especie (alimentos, medicinas, etc.), efectivo y asistencia técnica. Adicionalmente, se recibieron ofertas de préstamos por 20 millones de dólares para atender necesidades futuras de reconstrucción. ^{11/} Para facilitar la coordinación de la ayuda internacional se formó un grupo *ad hoc*, coordinado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y se utilizó la estructura de un proyecto PNUD/UNDP para la canalización de recursos a obras en la región Brunca.

A fin de que la toma de decisiones fuera ágil y respondiera a las necesidades de la población directamente afectada, se nombró un comité ejecutivo coordinador y, posteriormente, se designó a un grupo de viceministros para que, junto con las autoridades locales en la región afectada, se constituyeran en unidad ejecutora en la zona. Se les trasladaron los fondos destinados a la emergencia para que se utilizaran conforme a las necesidades expresadas por la comunidad.

^{10/} Institución del Estado creada en agosto de 1969, que está constituida por un equipo interdisciplinario y convoca a funcionarios de distintos ministerios y entidades. Se encarga de asumir la gestión de toda emergencia y proponer planes reguladores para la reconstrucción frente a los efectos de los desastres que puedan afectar al país.

^{11/} PNUD, *Lista de donaciones y compromisos de ayuda al 17 de septiembre de 1996*, San José.

El gobierno central adjudicó 350 millones de colones a la atención inmediata y se gestionó un presupuesto extraordinario ante la Asamblea Legislativa. Luego se reasignaron 855 millones de colones procedentes del presupuesto ordinario del Estado para las primeras obras de rehabilitación. Parte importante de esos recursos fueron transferidos al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), con objeto de que se entregaran asignaciones familiares a la población afectada. En septiembre, en el contexto de un segundo presupuesto extraordinario presentado a la Asamblea, se programaron recursos complementarios por un monto cercano a los 1,300 millones de colones para enfrentar las etapas de rehabilitación y reconstrucción, transferidos a instituciones como la CNE, el IMAS y directamente a los municipios afectados.

El gobierno dispuso asimismo la reasignación de 40 millones de dólares, provenientes de recursos no utilizados en el marco del préstamo de ajuste estructural vigente con el Fondo Monetario Internacional (FMI) (PAE III), para atender parte de las necesidades de la rehabilitación y reconstrucción.

A su vez, se llevó a cabo una campaña para obtener donaciones del público costarricense en general, con objeto de apoyar la atención de la emergencia, que en el momento de redactarse este documento había generado fondos cercanos a 180 millones de colones.

Así, se estima que las necesidades de la fase de emergencia han sido atendidas con eficacia por el gobierno con la colaboración generosa del pueblo costarricense y de la comunidad internacional. Además, se han iniciado labores tendientes a definir y planificar las labores de rehabilitación y reconstrucción definitivas, que sin duda demandarán el apoyo internacional.