

IV

EL ENOS DE 1997-1998: RESUMEN DE LAS CONSECUENCIAS

Ecuador

Ecuador fue el único país que solicitó una evaluación de daños a la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL). El equipo de la CEPAL visitó Ecuador durante tres semanas en junio de 1998 y compiló un informe detallado (68 páginas) que entregó al gobierno de Ecuador a mediados de julio. Con el uso de una metodología de la CEPAL empleada en otros

desastres, el equipo calculó las pérdidas económicas asociadas con el ENOS de 1997-1998 en aproximadamente US\$ 3000 millones (\$2869 millones). De ese total, el 27% (\$783 millones) se consideraron daños directos y el 73% (\$2086 millones) daños indirectos. Con más detalles, el equipo de la CEPAL informó (1998, p. 44) lo siguiente:

<i>Pérdidas económicas calculadas por la CEPAL para el ENOS de 1997-1998 (en millones de US\$)</i>	
Capital	\$281
Producción	\$1421
Mayores costos de servicios	\$836
Gastos en respuesta a emergencias	\$331

Admitiendo la incapacidad para calcular pérdidas para el medio ambiente, el equipo de la CEPAL simplemente observó que, si esas pérdidas se incluyeran, “las cifras serían más altas.”

Las pérdidas económicas globales son una manera incompleta (y bastante fría) de captar las repercusiones del desastre, aspecto que no dejó de tener en cuenta el equipo de la CEPAL. El informe de la CEPAL señaló que siete millones de personas — el 60% de la población de Ecuador — fueron afectados, de un modo u otro, por el ENOS de 1997-1998 pero que los principales efectos se manifestaron en las provincias costeras y del sur del país. Si bien las cifras para personas fallecidas (286), heridas (162) y desaparecidas (36) no fueron altas, el problema principal fue el número de

familias que quedaron sin hogar de manera permanente o temporal como resultado de la inundación fluvial y costera. Combinando las dos categorías, la CEPAL informó sobre más de 18.000 familias (casi 90.000 personas) sin hogar en diferentes momentos durante el ENOS de 1997-1998. De ese número, más de 6000 familias (29.000 personas) perdieron sus hogares completamente.

Como es común en los desastres, las personas de escasos recursos, especialmente los propietarios de explotaciones agropecuarias pequeñas y los jornaleros en zonas rurales del sur y costeras, fueron quienes sufrieron las mayores pérdidas. El equipo de la CEPAL observó que muchos hombres de esos grupos estaban emigrando a las ciudades, dejando como jefes de hogares a mujeres solas en zonas

de desastre, en condiciones económicamente precarias e insalubres. El informe de la CEPAL ofreció la siguiente evaluación general:

El Niño ha generado una onda migratoria de vastas consecuencias. Miles de familias han sido desplazadas por la destrucción de hogares, la pérdida de cultivos, la pérdida de trabajo o la búsqueda de protección en refugios. En Guayaquil solamente, 18 kilómetros cuadrados [...] han sido ocupados [por personas sin hogares provenientes de la región afectada]... En la mayoría de los casos se trata de familias que perdieron o abandonaron viviendas muy humildes y que ahora buscan algo igualmente humilde, o incluso más pobre. [CEPAL, 1998, p. 21]

Las observaciones sobre el terreno corroboraron este punto, al igual que una evaluación realizada por la "Unidad de Información Especial" de *The Economist* (de ahora en adelante EIU, por las siglas en inglés correspondientes a *The Economist Intelligence Unit*), que publica informes trimestrales de países. Publicado dentro de la serie de países como *Informes de la Unidad de Información Especial de The Economist*, el informe sobre Ecuador del segundo trimestre de 1998 vinculó los problemas de desempleo crónico del país con las repercusiones más específicas del ENOS de 1997-1998:

El desempleo y el subempleo se incrementaron probablemente a finales de 1997 y principios de 1998. Dado que al concluir el episodio de El Niño de 1997 se incrementó la emigración del campo a las ciudades, han crecido el desempleo y el subempleo. [EIU (Ecuador), 1998, segundo trimestre, p. 17]

En cuanto a la infraestructura, el informe de la CEPAL identificó las mayores pérdidas en los sistemas de agua, tratamiento de aguas residuales, comunicaciones y transporte, especialmente caminos. La infraestructura para educación se vio también afectada dado que se perdieron algunas escuelas por las inundaciones y muchas otras se habían usado como refugios de emergencia para un número de familias que va de docenas a cientos.

Hasta el envío del estudio de la CEPAL, las estimaciones de las pérdidas del gobierno de Ecuador fueron generalmente inferiores, pero en junio de 1998, el vicepresidente de Ecuador presentó cifras en una reunión con el Banco Mundial en

Washington muy aproximadas a las del equipo de la CEPAL. Las pérdidas totales se calcularon en US\$2500 millones. Por categorías, "Caminos y Puentes" representaron US\$1000 millones de los daños. Las pérdidas correspondientes al rubro "Vivienda" se calcularon en US\$23 millones. Para "Escuelas" la estimación fue US\$15 millones. El sector más afectado, "Agricultura," representó US\$1500 millones.

En este último sector, intensas lluvias azotaron duramente las provincias de El Oro, Guayas y Los Ríos, donde se concentra la producción agrícola. Las lluvias destruyeron cultivos de plátano, café, cacao y arroz. Ya en el informe de Ecuador del cuarto trimestre de 1997, la EIU estimó (p. 8) que "el crecimiento del PIB de la segunda mitad de 1997 se encuentra bastante por debajo del crecimiento de la primera mitad y se proyecta un crecimiento del 3% para todo este año." Por otra parte (p. 7), "precios más altos en las importaciones en moneda nacional contribuirán a la presión inflacionaria ya generada por el desajuste fiscal y la escasez de alimentos básicos que se produjeron como resultado de El Niño." En el informe del segundo trimestre de 1998, la EIU señaló:

Es probable que la meta del gobierno de alcanzar un 30% de inflación para 1998 no se cumpla por un margen bastante amplio. La inflación acumulada entre enero y abril de 1998 fue del 15,6% y la inflación anual fue del 33,4% en abril. La escasez ocasionada por El Niño fue una importante causa de inflación, produciendo un incremento de los precios de los alimentos, que representan un 32,1% de la canasta de los consumidores. Los precios de los alimentos aumentaron el 15% de enero a abril, lo cual llevó al 43,5% la inflación anual para esa categoría en abril. [EIU (Ecuador), 1998, segundo trimestre, p. 16]

Curiosamente, a finales de 1997, en su informe del cuarto trimestre, la EIU fue cautelosamente optimista sobre una de las principales exportaciones agrícolas de Ecuador:

La producción de plátanos de Ecuador no ha sido afectada hasta el presente por los cambios asociados con El Niño. Los expertos locales consideran que la producción de plátanos continuará ajena a estos efectos durante los cambios climáticos si la precipitación excesiva sigue concentrándose en la región costera del norte, lejos de las principales áreas

productoras de plátanos como El Oro. En calidad de medida preventiva formulada a raíz del episodio de El Niño de 1982-83, los productores han construido y realizado el mantenimiento de canales de drenaje y paredes de contención a fin de prevenir la inundación de las plantaciones. [EIU (Ecuador), 1997, cuarto trimestre, p. 18]

Sin embargo, como señalamos anteriormente, la suerte no se prolongó y los trabajos de mitigación de los bananeros resultaron ser inadecuados cuando las lluvias se

desplazaron hacia el sur. La EIU informó sobre una reducción del 5% en los ingresos por exportaciones en el primer trimestre de 1998, en comparación con el mismo período del año anterior. Lluvias intensas y humedad causaron también el resurgimiento del hongo Sigatoka Negra que, conjuntamente con los daños ocasionados por el clima, destruyó aproximadamente entre un 6% y un 12% de los cultivos de plátanos [EIU (Ecuador), 1998, segundo trimestre, p. 20].

Perú

Hace mucho tiempo que Perú resulta afectado adversamente por los eventos ENOS, y el de 1982-1983 en particular significó una contracción del PIB de Perú superior al 10% (las pérdidas fueron estimadas en US\$2000 millones, como resultado de intensas lluvias en la costa del norte y la sequía en el altiplano del sur). A pesar de la importancia de las consecuencias de los ENOS anteriores, el gobierno de Perú no solicitó una evaluación de la CEPAL ni ninguna otra evaluación de los daños ocasionados por el ENOS de 1997-1998. De hecho, el tema se tornó muy delicado. El 9 de enero, la Presidencia del Consejo de Ministros del gobierno (PCM, oficina del Presidente del Consejo de Ministros, es decir, el primer ministro) le retiró el control de la información sobre desastres al Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). Luego, en lugar de seguir proporcionando estadísticas sobre los daños, la PCM comenzó a informar sobre actividades de respuesta del gobierno, lo que es muy diferente. Con el transcurso del tiempo esto ocasionó algunos conflictos entre el gobierno nacional y diversas ONG en cuanto a la gravedad del impacto de los ENOS.

De manera similar a Ecuador, los principales problemas de Perú a partir del ENOS de 1997-1998 fueron tormentas costeras e inundación fluvial, especialmente en las áreas en torno a las ciudades de Piura y Tumbes en la zona norte y la ciudad de Ica en el sur-centro. Un censo preliminar del gobierno (junio de 1998) sobre los daños, realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) informó que 529.000 personas habían resultado "afectadas" por el ENOS de 1997-1998 (396.000 en zonas urbanas, 133.000 en zonas

rurales). El informe del INEI también mencionó casi 31.000 hogares destruidos o inhabitables y 32.000 parcialmente destruidos. Las cifras del INEI para las pérdidas económicas y de infraestructura han sido fuertemente cuestionadas por varios ministerios del gobierno, pero los daños a caminos y puentes fueron de por lo menos los US\$ 120 millones anunciados para la reconstrucción. La actividad pesquera mostraba al menos una disminución del 20% en la producción con respecto al año anterior, pero debe observarse que esta actividad y la harina de pescado solo representan el 1% del PIB de Perú.

La agricultura, sin embargo, equivale aproximadamente al 12% del PIB de Perú, y ese sector comenzó a experimentar los efectos del ENOS ya en agosto de 1997. Si bien el ministro de agricultura sostuvo en junio de 1998 que el crecimiento agrícola anual alcanzaría el 5%, la mayoría de los grupos del sector privado calcularon un incremento de solo un 2%. Los productos perecederos fueron objeto de especial preocupación. Diversos grupos del sector privado mencionaron una disminución del 33% en las frutas y del 9% en las hortalizas que llegaron al mercado en los cuatro primeros meses de 1998, en comparación con el mismo período de 1997. Para la primera mitad de 1998, la EIU informó que la producción agrícola se contrajo casi un 4% anual y que se destruyeron grandes áreas de cultivo:

Unas 17.000 ha. [hectáreas] de cultivos, que representan el 1,4% del área nacional total bajo cultivo, se han perdido debido a lluvias e inundaciones durante el episodio de El Niño, según la Comisión Agrícola del Congreso. Las áreas más afectadas por El Niño son Tumbes en el norte e Ica en el sur. El

presidente de la comisión, Carlos Blanco, ha explicado que en la estación de siembra de 1997 se plantaron 25.000 ha. adicionales en toda la nación, lo cual debe ayudar a compensar las pérdidas de cultivos. [EIU (Perú), 1998, segundo trimestre, p. 23]

A principios de marzo de 1998, el Presidente Fujimori incluso exhortó a la armada peruana a que transportara frutas y hortalizas del norte de Perú hasta la zona que rodea a Lima. Lluvias intensas y deslizamientos de tierra habían imposibilitado el transporte terrestre o incrementado exorbitantemente los costos. La EIU determinó que "los productos se distribuyeran al mercado mayorista en un intento por evitar un alza súbita en los precios de los alimentos, lo cual habría contribuido a la inflación de los precios al consumidor." [EIU (Perú), 1998, segundo trimestre, p. 23]

Las ONG en Perú habían dado a conocer cifras de pérdidas sistemáticamente mayores a las proporcionadas por el gobierno para el ENOS de 1997-1998 (y también habían observado los efectos mucho antes). El Centro para el Estudio y la Prevención de Desastres (PREDES, una ONG con considerable experiencia en el terreno y buenos contactos) calculó las pérdidas debidas al ENOS en 374 personas fallecidas, 412 heridos, 35.669 hogares destruidos, 74.000 hogares dañados y un total afectado de la población de casi 600.000 personas. CARITAS (el organismo católico de socorro) informó sobre 40.549 hogares destruidos y otros 36.699 seriamente dañados.

PREDES calculó el costo total de los daños ocasionados por el ENOS en US\$1800

millones, considerablemente superior al cálculo para la reconstrucción realizado por el gobierno de Perú, de US\$620 millones. La discrepancia se debe en gran parte al énfasis casi exclusivo puesto por el gobierno en proyectos de infraestructura frente a la preocupación de las diversas ONG con respecto a que los pequeños agricultores, los artesanos y las personas de escasos recursos (que en opinión de las ONG fueron "golpeados de un modo desproporcionadamente duro" por el ENOS de 1997-1998) no fueron tenidos en cuenta en los cálculos y fueron marginados del financiamiento para la reconstrucción.

Al resumir las perspectivas para 1998 en su informe del segundo trimestre de 1998 (p. 8), la EIU solo encontró aspectos positivos aislados:

Las perspectivas económicas para 1998 indican un año mediocre de acuerdo con normas históricas recientes. El Niño y la crisis asiática probablemente disminuyan el crecimiento a alrededor del 4% este año y suban la inflación a muy poco menos del 10% al final del año. Algunos signos indican que El Niño está comenzando a disminuir su intensidad pero su impacto general sobre la economía es aún difícil de predecir. El gobierno ha calculado el costo total de los daños causado por El Niño en más de \$600 millones, y la destrucción de la infraestructura sin duda deprimirá la producción agrícola. Sin embargo, en función de los flujos de ingresos, otros sectores, en particular la construcción, se beneficiarán con la continuación de las iniciativas para reparación de los daños.

Bolivia

Dado que no tiene acceso al mar y es muy pobre (registra el ingreso per cápita más bajo de América del Sur), Bolivia experimenta episodios de ENOS de un modo diferente a Ecuador y Perú. Si bien Bolivia también estuvo sujeta a algunas lluvias e inundaciones inesperadas, el problema principal del país fue la sequía en los valles altos andinos, donde las precipitaciones reducidas afectaron principalmente al sector económicamente más débil de la población indígena, el sector más pobre de los pobres en un país pobre, así como a uno de sus cultivos y alimentos básicos: la papa.

Al igual que en los casos de Ecuador y Perú, el gobierno de Bolivia vacilaba en reconocer oficialmente el alcance total del desastre. En realidad, fue USAID-Bolivia (USAID: Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) y sus investigaciones sobre el terreno las que en febrero de 1998 identificaron la sequía y la producción agrícola declinante (y posible hambruna) en los valles altos como el verdadero problema planteado por el ENOS de 1997-1998. Hasta entonces, el público, el gobierno nacional y la atención internacional se centraban en las lluvias de las tierras bajas y en algunas inundaciones locales,

lo que en realidad no estaba fuera de lo habitual.

La sequía y sus efectos para la agricultura no son tan fotogénicos como las tormentas violentas, los aludes de lodo (*lmaicos*) y las inundaciones. El hambre es invisible hasta que alcanza la etapa de hambruna, y para ese entonces es a menudo demasiado tarde para la mayoría de las víctimas. En consecuencia, los efectos de los episodios ENOS en Bolivia no fueron tan obvios como en Ecuador o, especialmente, en Perú. Por otra parte, el gobierno de Bolivia restó importancia a la repercusión del ENOS de 1997-1998 en la producción de alimentos, con un pronunciamiento a finales de marzo de 1998 en el que afirmaba que las pérdidas de los cultivos solo representaban US\$ 131 millones y en la producción no superaban el 40% para la papa, el maíz, la cebada, la quinoa y el trigo. Por el contrario, USAID-Bolivia calculó las pérdidas de cultivos "en el orden de los US\$ 200 millones" y la disminución de la producción increíblemente "por encima del 60%." Para ser justos, varios funcionarios bolivianos entendieron que los efectos del ENOS eran más graves que lo admitido públicamente, pero mantuvieron sus cálculos inferiores en un intento, según lo explicó un funcionario, por "controlar la especulación de precios en los alimentos." Desde luego, el problema fue que sostener la subestimación también perjudicó el sentido de emergencia y demoró la planificación para la respuesta.

En las economías basadas en la agricultura, como es el caso de Bolivia (16% del PIB es agricultura), los efectos adversos sobre la producción y la distribución de alimentos tienden a producir rápidamente un alza en la inflación. En el informe del cuarto trimestre de 1997 para Bolivia (pp. 16 y 17), la EIU reconoció el mérito del Gobierno de Bolivia en el freno puesto a la inflación, pero también observó que los efectos del ENOS estaban afectando a las personas de escasos recursos en un aspecto económico particular y muy cruel:

Los precios han sido restringidos por la política monetaria ajustada de las autoridades y la tasa de cambio firme. También es posible que se haya manifestado cierta presión para el descenso de los precios de la carne con el faenado de ganado a manera de anticipación por las dificultades originadas por el

fenómeno climático El Niño, que alcanzará su punto máximo a fines de año. Con previsiones para que la producción agrícola se vea afectada por variaciones climáticas fuera de lo ordinario, es posible un aumento temporal de 3 puntos porcentuales para los precios al consumidor en la primera mitad de 1998. Un estudio realizado por la Unidad de Análisis de la Política Social (UDAPSO) concluye que el aumento de los precios de los alimentos de primera necesidad en la primera mitad de 1998 como resultado de El Niño tendrá un efecto regresivo sobre la distribución de los ingresos, mientras que el costo de vida de la población de escasos recursos aumentará más marcadamente que el de los consumidores con consumo más diversificado.

La situación se deterioró para Bolivia en 1998 y se acentuaron los efectos del ENOS, o al menos se volvieron más visibles. En su informe del primer trimestre de 1998 (p. 16), la EIU resumió el impacto calculado del ENOS en la agricultura legal (es decir, sin incluir la coca):

El fenómeno de El Niño ha sido considerado la causa de la grave sequía que se produjo en áreas occidentales del país y del grave daño por inundaciones en las tierras bajas orientales durante la segunda mitad del año pasado. Un informe sobre la provincia de Oruro publicado en enero identificó situaciones de sequía grave en seis provincias orientales del departamento. Al agotar los suministros tanto de agua potable para el ganado como de agua de riego, se calcula que la sequía en Oruro ha causado daños en un 20% de los cultivos agrícolas y un 30% del ganado. Entretanto, la Cámara Agropecuaria Oriental (CAO) estimó que El Niño había generado pérdidas por un valor de al menos US\$17 millones en los cultivos de maíz del área de tierras bajas del este, alrededor de Santa Cruz. Las inundaciones tomaron incultivables 60.000 ha [hectáreas], lo cual representa más de la mitad de las 110.000 originalmente proyectadas para cultivo. Como resultado, no se prevé que la producción de la estación exceda las 200.000 toneladas, menos de la mitad de la demanda nacional. Según la CAO, los cultivos de soya, arroz, azúcar y algodón también se han visto afectados seriamente. Lluvias torrenciales e inundaciones ocurridas entre octubre y diciembre de 1997, atribuidas a El Niño, también han causado graves daños al sector frutícola en Tarija.

Pérdidas económicas de tal magnitud rápidamente se convierten en catástrofes

sociales en Bolivia, y las investigaciones sobre el terreno confirmaron que la gran mayoría de las víctimas se encontraban entre los más pobres de los pobres del altiplano, cuyo nivel de vida ya era abismalmente bajo antes de que comenzase el ENOS de 1997-1998. A principios de 1998, los trabajadores de ONG dieron cuenta de divisiones en las familias y mayor emigración desde el altiplano occidental hacia dos destinos: 1) las ciudades de Cochabamba, Santa Cruz y La Paz y 2) la región productora de coca de Chapare, lo cual es más problemático (esta migración fue confirmada por la EIU en su informe del segundo trimestre de 1998 para Bolivia).

Considerando las estimaciones de la prensa local y del gobierno para su informe del segundo trimestre de 1998, la EIU ofreció el siguiente análisis:

A mediados de abril, el gobierno calculó que más del 40% de la población de algunas provincias requerirá asistencia de emergencia para ayudar a hacer frente a las pérdidas relacionadas con El Niño. El gobierno no ha especificado la naturaleza de las pérdidas, que parecen cubrir una amplia gama de problemas de diversa gravedad, incluidos enfermedades, daños a las viviendas y destrucción de cultivos. La asistencia a las personas afectadas será una prioridad en los próximos meses a fin de prevenir una dislocación social mayor como resultado de El Niño. El gobierno ha observado una disminución aguda en la asistencia escolar en estas áreas mientras que las familias hacen frente a enfermedades y remedian los daños materiales ocasionados por fenómenos climáticos severos recientes. Según los cálculos del gobierno, las áreas más afectadas fueron Oruro, Chuquisaca y Potosí.

Explicando la necesidad de coordinar donantes y de elaborar un programa de

seguridad alimentaria en los valles altos, un informe interno de USAID de mayo de 1998 captó la situación general clara y sucintamente:

Se ha agudizado la pobreza de los agricultores en el altiplano y los valles altos, las personas más empobrecidas en América del Sur, como consecuencia de la sequía. Consumen todos los excedentes alimentarios disponibles de la producción del año anterior y venden parte de su ganado, generalmente su único activo de capital. La migración a Santa Cruz, otros centros urbanos, el Chapare y los países vecinos está en aumento, alcanzando al 50% de personas, hombres y mujeres, entre 15 y 30 años de edad.

El caso de Bolivia muestra, en forma aún más evidente que los casos de Ecuador o Perú, que el problema fundamental con los ENOS no es únicamente su impacto económico global. Al desarrollarse las economías nacionales se encuentran en mejores condiciones para absorber pérdidas y realizar ajustes compensatorios. Las pérdidas globales ocasionadas por el ENOS de 1997-1998 en los tres países andinos probablemente no hayan sido tan devastadoras como las de 1982-1983, cuando las economías eran más pequeñas y mucho menos resistentes. El problema con futuros ENOS girará cada vez más en torno a *la manera en que las pérdidas (y las ganancias) periódicas se distribuyen entre grupos/clases sociales*. Este punto, esencialmente moral, es inquietantemente familiar. No hay más que regresar al trabajo de Cuny (1983) sobre desastres y desarrollo (desigual) y, más recientemente, Albala-Bertrand (1993) sobre desastres y "derechos" a las necesidades vitales básicas, diferenciados por grupo social, para ver en qué consiste el problema.

V

RESPUESTA GUBERNAMENTAL-INSTITUCIONAL AL ENOS DE 1997-1998

La unidad de análisis

El metodólogo Robert Yin (1994) señaló alguna vez que el problema más grave con los estudios de casos es su tendencia a quedar atrapados en la narración y perder su foco, a deambular analíticamente. Su solución fue nunca perder de vista la *unidad de análisis* original y de este modo mantener su aspecto central. Teniendo en cuenta los objetivos del

presente trabajo y cuán complejos y fascinantes son los episodios del ENOS, ese consejo es especialmente pertinente. Nuestra unidad de análisis en este estudio comparativo de tres casos sigue siendo la defensa civil en los tres países andinos y la función (o las funciones) que desempeñó o no en el ENOS de 1997-1998.

Estudio exhaustivo: Defensa Civil en los tres países

Ecuador

Ya en las primeras páginas de su informe sobre la evaluación de los daños para Ecuador, el equipo de la CEPAL caracterizó el contexto del ENOS de 1997-1998, que fue sumamente problemático económica y *también* políticamente:

Ecuador se enfrenta a situaciones internas y externas adversas que complican la posibilidad de superar fácilmente los daños [provocados por el ENOS]. Externamente, la significativa disminución en el precio del petróleo ha reducido los ingresos por exportaciones y los ingresos del gobierno hasta el punto de imposibilitar el cumplimiento de los gastos presupuestados. Internamente, un cambio en el liderazgo del gobierno nacional ha creado incertidumbre natural y ha detenido cualquier esfuerzo sistemático y decidido de rehabilitación y reconstrucción. [CEPAL, 1998, pp. 3-4]

El informe de la CEPAL fue en realidad muy moderado. Con una tasa anual de inflación de aproximadamente el 30%, Ecuador estaba también en mora con el pago de deudas al Club de París. Reformas propuestas en 1996

para lograr la austeridad económica condujeron rápidamente a una crisis social y política y, en febrero de 1997, el congreso ecuatoriano realizó el juicio político y destituyó al Presidente Abdalá Bucaram (cuya conducta personal errática agravó sus problemas). El congreso nombró a un presidente interino, Fabián Alarcón, para finalizar el mandato (18 meses), lo cual significó que el ENOS en curso se coincidió con un presidente temporal débil en un ambiente electoral altamente cargado. Incluso a principios de 1997, los partidos y los candidatos principales se estaban preparando para la ronda de elecciones presidenciales de junio y julio de 1998. El momento garantizó que el ENOS se convirtiera en un tema de campaña, y en realidad así fue, especialmente porque uno de los dos candidatos finales provenía de la costa (Guayaquil). Según observadores políticos cercanos, este candidato, Gustavo Noboa, alcanzó la ronda final en parte porque aprovechó el manejo deficiente que "Quito" hizo de los problemas ocasionados por el ENOS.

Más concretamente, con frecuencia el grado de politización de un desastre es una función de la cobertura de los medios nacionales a la que está expuesto. Hemos tomado un período de 13 meses (del 1 de junio de 1997 al 31 de julio de 1998) y hemos realizado el seguimiento de las noticias relacionadas con el ENOS en los dos diarios principales de Ecuador (*Última Hora, Hoy*) como se muestra en el cuadro 1 y la figura 1. Con más de 1500 artículos, el ENOS de 1997-1998 brindó claras oportunidades para maniobras políticas.

En realidad, la política electoral ecuatoriana históricamente le ha dado escasa estabilidad al sistema político y las palabras “gobierno eficaz” y “Ecuador” rara vez se han utilizado en la misma oración. Sin embargo, la gestión del gobierno de Ecuador estuvo especialmente marcado por la aparición de los signos iniciales del ENOS a mediados de 1997. Aprobado por el presidente de Ecuador, se creó un Plan Institucional cuidadosamente reservado (solamente 40 copias) para empezar a planificar cómo remediar los efectos previstos del ENOS. Sin embargo, ni Defensa Civil de Ecuador ni ninguno de los ministerios supuestamente participantes pudieron obtener una copia del plan.

El 2 de julio de 1997, el gobierno de Ecuador declaró el estado de emergencia nacional y otorgó a Defensa Civil de Ecuador (Dirección Nacional de Defensa Civil, DNDC) la responsabilidad de diseñar un plan de contingencia (Plan de Contingencias El Niño 1997) a fin de hacer frente a los efectos del ENOS. Ordenar la creación de un plan de contingencia obviamente significaba también que el gobierno carecía de un plan preexistente para hacer frente al ENOS, y siempre es más difícil crear un plan mientras se trata simultáneamente de organizar la respuesta. El plan debía elaborarse con la cooperación del CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo), las oficinas de planificación y seguridad de los diversos ministerios, y otros órganos estatales.

A fines de septiembre de 1997, el Plan Institucional (elaborado en agosto), ahora llamado Plan de Contingencias para Afrontar el Fenómeno de El Niño, se presentó ante el Banco Mundial, el Banco Interamericano de

Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF, una institución financiera regional internacional). Su presupuesto era levemente superior a US\$65 millones, de los cuales US\$6,4 millones provendrían del propio gobierno de Ecuador. No obstante, este plan no indicó de dónde provendría o cómo se financiaría la porción correspondiente al gobierno.

Sin embargo, un día antes, y también aprobado por la Oficina del Presidente, otro Plan de Contingencias para Afrontar el Fenómeno de El Niño (preparado por Defensa Civil de Ecuador, CONADE y otras oficinas y ministerios) se remitió al Banco Mundial, el BID y la CAF. Bastante general (incluía categorías de actividades pero no tenía en cuenta información específica al proyecto), este plan contaba con un presupuesto de US\$ 290 millones, a ser financiados por las tres instituciones financieras internacionales externas.

Inexplicablemente, ningún plan mencionaba al otro, aunque ambos habían sido aprobados por la Oficina del Presidente.

En un intento evidente por poner orden en la planificación para el ENOS, el 13 de octubre de 1997 el gobierno creó COPEFEN (Unidad Coordinadora del Programa de Emergencia para Afrontar el Fenómeno de El Niño). Con base en la Oficina del Presidente, COPEFEN debía coordinar la ejecución de todas las actividades del Plan de Contingencias (el segundo, ya que el primero había desaparecido). El problema fue que Defensa Civil de Ecuador no mantenía ninguna relación operativa con esta nueva entidad y COPEFEN, por su parte, carecía de capacidad operativa propia. En realidad, no fue sino hasta abril de 1998, seis meses después de su creación, que se otorgó a COPEFEN la autoridad legal y financiera necesaria para llevar a cabo las operaciones.

Por consiguiente, la relación entre Defensa Civil de Ecuador y COPEFEN fue problemática desde el principio y rápidamente se inició una batalla burocrática seria para resolver cuál de las dos estaba “a cargo” para responder al ENOS. A finales de 1997, en un registro de memorándum de una

Cuadro 1
Cobertura del ENOS de 1997-1998 en los medios nacionales: Ecuador

Número de artículos periodísticos relacionados con el ENOS: del 1 de junio de 1997 al 31 de junio de 1998	
<i>Mes</i>	<i>Número de artículos</i>
Junio de 1997	37
Julio de 1997	49
Agosto de 1997	53
Septiembre de 1997	147
Octubre de 1997	132
Noviembre de 1997	146
Diciembre de 1997	170
Enero de 1998	200
Febrero de 1998	212
Marzo de 1998	146
Abril de 1998	121
Mayo de 1998	82
Junio de 1998	14
TOTAL	1509

Figura 1
Cobertura del ENOS de 1997-1998 en los medios nacionales: Ecuador

