

VI

CAUSAS DE LA MARGINACION DE LA DEFENSA CIVIL EN ECUADOR, PERÚ Y BOLIVIA

Con diferencias de detalle, la defensa civil en cada uno de los tres países andinos fue objeto de marginación en la respuesta a el ENOS de 1997-1998. A lo largo de más de dos docenas de entrevistas sobre el terreno, se adujeron varias razones para la marginación de las tres organizaciones de defensa civil y la creación de estructuras alternas de carácter temporal. Llamativamente, las razones fueron en gran parte comunes a los tres países.

El primer argumento fue que las organizaciones de defensa civil “no poseían capacidad” en el sentido de que no tenían suficiente personal, el presupuesto era insuficiente y poseían un perfil bajo. Sin embargo, dicho argumento elude el problema, ya que indudablemente era posible expandir y fortalecer rápidamente defensa civil, en lugar de crear organizaciones nuevas (por ejemplo, COPEFEN en Ecuador, CONAE en Perú y UTOAF en Bolivia) que debían empezar de cero.

El segundo argumento fue que la “mentalidad de la defensa civil es respuesta, no mitigación.” Además, se considera que los funcionarios de defensa civil son técnicos, “no pensadores a largo plazo,” lo cual constituye un argumento más convincente. Con algunas excepciones, los funcionarios de defensa civil en los tres países parecen efectivamente orientados en su totalidad a la operación y la respuesta. En realidad, varios de ellos han expresado inquietud ante la posibilidad de participar más activamente en la mitigación multisectorial, a la que consideran que incluye temas de política y desarrollo “por encima de nuestro nivel” o “fuera de nuestra área.”

El tercer argumento fue muy interesante. Investigando lo que los diversos presidentes (por medio de funcionarios y observadores de nivel inferior) pensaban sobre defensa civil a medida que se agravaba el ENOS de 1997-1998, y la razón por la que optarían por la creación de organizaciones de funciones superpuestas, encontramos un denominador común: el cargo de director en las tres organizaciones de defensa civil estaba en manos de un individuo “que no era conocido personal” del presidente, en todos los casos un oficial militar activo o jubilado con escasas conexiones políticas. En realidad, las direcciones de defensa civil en toda la región tienden a ser posiciones de patrocinio menor donde la persona nombrada en la posición es, en el mejor de los casos, “un amigo de un amigo del presidente” y, en algunos casos, ni siquiera eso. No obstante, cuando el ENOS de 1997-1998 se tornó cada vez más una crisis nacional, cada presidente quería que una persona conocida y de su confianza (para citar a un funcionario: “*un amigo, una persona de confianza*”) estuviera a cargo.

El cuarto argumento deriva de alguna manera de los anteriores: defensa civil fue incapaz de asegurar la cooperación de los muchos ministerios y dependencias que debían participar en algo tan complejo como un ENOS importante (para citar a un funcionario: “*no tenía poder convocatorio*”). Es muy difícil discutir este argumento, pero en realidad se trata de un círculo vicioso porque, a menos que se incrementen el perfil y los recursos, defensa civil nunca se verá tan

poderosa para interesar o coordinar a otras oficinas, mucho menos ministerios.

El quinto y último argumento es especialmente contextual, y tiene que ver con los horizontes de tiempo muy limitados o la “visión” de los líderes políticos. Como lo indicara un observador político (y su afirmación fue repetida por otros en los tres países): “Todo en estos países se basa en cálculos a corto plazo de ventaja inmediata” (*coroplacismo*), un problema que se ve exacerbado por la falta de un servicio de defensa civil permanente que podría proporcionar mayor estabilidad de organización y aprendizaje. En tales situaciones, de acuerdo al razonamiento, las organizaciones temporales (por ejemplo, COPEFEN, CONAE, UTOAF) “resuelven,” al menos simbólicamente, la crisis del momento. Sin embargo, realizar cambios

gubernamentales e institucionales a largo plazo es más costoso (incluye aumentos permanentes del presupuesto), más difícil (tanto legal como políticamente) y ayudaría seguramente a un gobierno *fito*, ¿y eso a quién le preocupa?

Desde luego, el rompecabezas consiste en que los tres países andinos se enfrentan con múltiples riesgos naturales y tecnológicos y un problema de ENOS recurrente, pero la estructura *permanente* que poseen para la gestión de riesgos, defensa civil, tiene bajo perfil y es débil. Por consiguiente, cuando estos países se enfrentan con un desastre o catástrofe, crean estructuras institucionales *temporales* para abordar los problemas durante un año o dos, después de lo cual retornan a la totalmente inadecuada estructura anterior.

VII

CONCLUSION: ¿EXISTE PREPARACIÓN PARA EL PROXIMO ENOS?

Abrimos este informe con una pregunta: con dos ENOS importantes en los últimos 17 años, ¿estarán los gobiernos de Ecuador, Perú y Bolivia mejor preparados institucionalmente para hacer frente al *próximo*

ENOS de gran envergadura? Sin que sorprenda, la respuesta es sí y no. El problema es que la respuesta negativa es, por mucho, la más importante.

La pregunta buena, mala y (fea)

Como aspecto positivo, en el ámbito de los proyectos de reconstrucción individual y rehabilitación, al menos aquellos financiados por el Banco Mundial, el BID y la CAF, parece claro que se evitarán tanto la curva de aprendizaje plana posterior al ENOS de 1982-1983 como la "repetición in situ." Mediante la estipulación de préstamos de donantes, deben incluirse medidas de mitigación en los proyectos actualmente en preparación. No obstante, estos proyectos externamente financiados estarán en gran parte limitados a la infraestructura (por ejemplo, caminos, puentes, sistemas de riego y control de agua). La inclusión de componentes serios de mitigación en proyectos financiados nacional o subnacionalmente es mucho menos clara o segura.

También como aspecto positivo, parece evidente que los organismos y los ministerios individuales están asimilando las enseñanzas del ENOS de 1997-1998 y estarán en mejores condiciones para hacer frente al próximo episodio de importancia. Los ministerios de salud de los tres países son buenos ejemplos de esto, al igual que las diversas oficinas científicas que se ocupan del clima y de las precipitaciones. Es decir, la enseñanza *intra*institucional a partir del ENOS

de 1997-1998 es notoria y contrasta marcadamente con las ganancias relativamente leves obtenidas después del episodio de 1982-1983. El problema continúa a nivel *inter*institucional.

En función de la preparación institucional de los países andinos para el próximo ENOS importante, el problema negativo más significativo reside en el área más significativo: la coordinación multisectorial. Parece claro que, en el área de gestión de riesgos y amenazas a nivel nacional, no se producirá ningún cambio institucional permanente de importancia en ninguno de los tres países. Es decir, las diversas oficinas de defensa civil permanecerán en calidad de "organización de emergencia nacional" nominal para cada país, a pesar de que cada una fue objeto de reducción política y burocrática en respuesta al ENOS de 1997-1998. Como resultado, ninguna revela signos de poder lograr el tipo de coordinación multiministerial y multisectorial requerida para la mitigación y la preparación eficaces a largo plazo. Es más, se ha establecido el precedente para su marginación futura ante el próximo desastre importante, ENOS u otro. ¿Qué se puede hacer para romper este patrón de funcionamiento?

Umbrales de eventos, barrera de protección y soluciones posibles

A fin de responder a la pregunta de manera completa y justa, debemos recordar una tipología de episodios especialmente útil. Basándose en estudios anteriores de respuesta institucional a sucesos extremos, el veterano investigador de desastres Henry Quarantelli (1987) clasificó en una oportunidad tales sucesos de acuerdo con sus necesidades de respuesta. En su esquema, los *accidentes* son tratados típicamente por organizaciones ya establecidas de respuesta de las que normalmente se espera que participen en un suceso (por ejemplo, servicios de policía, de bomberos, paramédicos). Las *emergencias* requieren el agregado de capacidades institucionales latentes, por ejemplo la Cruz Roja, la Guardia Nacional o defensa civil. Los *desastres*, en cambio, incluyen no solo la participación y las actividades de respuesta esperadas y las organizaciones latentes, sino también la asistencia de organismos y/u organizaciones de respuesta que “se extiendan” hasta el área del impacto, por ejemplo empresas de construcción privadas o empresas de servicios públicos que participan en actividades no habituales. Las *catástrofes* son tan graves que se caracterizan por la aparición de organizaciones e incluso de movimientos sociales enteramente nuevos.

Si bien esta tipología no encaja exactamente en el contexto latinoamericano, la lógica del umbral sí lo hace y ayuda a aclarar lo que sucedió con defensa civil en los tres países durante el ENOS de 1997-1998, lo que posiblemente suceda en episodios futuros, y también lo que se puede hacer para romper el patrón de funcionamiento. La clave es una barrera de protección política entre las dos primeras y las dos últimas categorías de acontecimientos.

Hay una cierta tautología en la explicación, pero dado que los intereses políticos que se incluyen en la respuesta a accidentes y emergencias son generalmente bajos, defensa civil se activará en casos de emergencia y permanecerá “a cargo.” Sin embargo, si un acontecimiento supera el umbral de emergencia y se convierte en un desastre, los

intereses políticos aumentan significativamente, y el gobierno no puede permitir que la respuesta al suceso permanezca en manos de una organización con bajo perfil político o escasa experiencia. Esa lógica se torna aún más pronunciada si el suceso resulta ser una verdadera catástrofe, con todas las repercusiones políticas que conlleva (especialmente la posible creación de grupos autónomos de ciudadanos u organizaciones de movimiento social).

Resulta interesante ver que la lógica del umbral aclara por qué el ENOS de 1997-1998 fue calificado como desastre en los tres países andinos. Con la profundización de los efectos a fines de 1997 y principios de 1998, el ENOS pasó de ser una serie de emergencias relativamente localizadas (y por lo tanto incluyendo a defensa civil) a ser un desastre que requería la atención de las autoridades a nivel nacional (en todos los casos, en última instancia la presidencia), quienes crearon las nuevas organizaciones de respuesta detalladas anteriormente, calificando al ENOS de 1997-1998 como una catástrofe.

Entonces, ¿qué significan el análisis hecho hasta aquí y la adaptación de la lógica del umbral de Quarantelli para el futuro de las organizaciones de defensa civil en las tres naciones andinas? Una opción consiste en reconocer que las organizaciones de defensa civil en los tres países son todavía las únicas organizaciones *permanentes* de respuesta a emergencias, y deben adoptarse iniciativas para fortalecerlas, aceptando el hecho de que en un desastre o catástrofe probablemente se margine una vez más a la defensa civil. Sin embargo, la idea es mejorar las capacidades de defensa civil de modo que *menos episodios superen la barrera de protección*. Es decir, dado que los niveles del episodio y por consiguiente la barrera de protección están determinados por los requisitos de respuesta frente a las capacidades de respuesta, si defensa civil en las naciones andinas puede mejorar sus capacidades, habrá menos emergencias que se conviertan en desastres o, peor aún, en catástrofes.

La segunda opción comienza como la primera (fortalecimiento de defensa civil), pero agrega una visión enteramente nueva que requiere un cambio fundamental en la imagen de sí mismos que tienen los funcionarios de defensa civil de las naciones andinas. En estas condiciones, los líderes de defensa civil buscarían mejorar las capacidades de respuesta pero también comprender y aceptar que un desastre o una catástrofe se politizan rápidamente. Sin embargo, anticipan explícitamente y *planifican para actuar*, de modo que ese cambio sea central a nuevas estructuras u organizaciones (y de ese modo evitar que se los margine). Bajo esta opción, a medida que un episodio se aproxima a la barrera de emergencia-desastre, es la defensa civil misma la que enuncia algo como: “Sr. Presidente, la situación escapa a nuestras capacidades y

requiere respuesta y atención en el ámbito nacional desde los máximos niveles de varios ministerios. Hemos previsto esta contingencia y se presenta aquí un plan para organizar la respuesta necesaria. También hemos realizado un borrador de la mayoría de los decretos y de los procedimientos necesarios y están listos para convertirse en la parte central, la estructura, de esta organización de nivel superior.” Indudablemente, es muy difícil que esta opción garantice el éxito, pero al menos convierte a defensa civil en un participante activo en lugar de una víctima pasiva cuando un episodio supera la barrera política. Ante la falta de un mejor término, podría denominarse la opción del “acordeón,” dado que defensa civil en realidad planea una expansión rápida y global para ayudar a todo el gobierno a hacer frente a un desastre o catástrofe.

VIII

EPILOGO: DICIEMBRE DE 1999

Ecuador

El año 1998 llegó a 1999 y Ecuador seguía plagado de problemas políticos y económicos, incluyendo los persistentes efectos del ENOS. Según los informes nacionales trimestrales de la EIU correspondientes a 1999, la contracción de la economía de Ecuador que comenzó a mediados de 1998, continuaba hasta bien avanzado el siguiente año. El primer trimestre registró una contracción (crecimiento negativo) con respecto a igual período del año anterior del -3,2% del PIB, seguida en el segundo trimestre por una contracción de ~~o~~ -5,7%. El petróleo fue uno de los pocos rubros positivos y, empujada por el cacao, la agricultura mostró cierta recuperación de los efectos del ENOS (con un crecimiento con respecto al año anterior del 5,7%), pero la producción de plátano y café cayó considerablemente. Debido a inundaciones de plantaciones provocadas por el ENOS y a una mayor humedad, la producción de plátano cayó un 13% incluso comparada con 1998, y la producción de café disminuyó un 42% comparada con 1998, lo que (con el impacto del ENOS agravándose) no constituyó precisamente un año excepcional para ninguno de los dos cultivos.

El gran problema económico, sin embargo, fue la crisis de presupuesto nacional y de servicios financieros/bancarios, sin ninguna relación con el ENOS. El presupuesto nacional presentaba graves errores debido a la sobreestimación de ingresos, y el problema se agravó con el progresivo colapso del anticuado sistema bancario ecuatoriano. De hecho, hacia el final

del segundo trimestre de 1999, más de un tercio de los bancos de Ecuador habían sido liquidados o habían pasado a ser controlados por el gobierno. La EIU resumió así la situación en su informe del cuarto trimestre de 1999 (p. 18):

Durante el segundo trimestre, el estímulo a la producción de petróleo y a las exportaciones, derivado de la amplia recuperación de los precios del petróleo comenzada en abril, no pudo compensar los persistentes efectos del daño provocado por El Niño sumados al deterioro económico general causado por la crisis bancaria.

No menos anticuado que el sistema bancario es el sistema político de Ecuador, especialmente el Congreso, que nunca se deshizo del personalismo y clientelismo propios de los años cincuenta. El presidente Jamil Mahuad, que comenzó su mandato en agosto de 1998, se comprometió a una estabilización económica y a procesos de modernización y privatización al estilo del FMI (un acuerdo con el FMI es decisivo para evitar una crisis total de la balanza de pagos de Ecuador y el consecuente colapso económico). El problema lo constituyó un Congreso dividido y obstruccionista que el partido del presidente estuvo lejos de poder controlar. La EIU fue muy directa en su informe sobre Ecuador correspondiente al cuarto trimestre de 1999 (p. 6):

El contexto político ecuatoriano constituirá la más seria amenaza para la perspectiva de recuperación económica

del país en los próximos años. Oportunismo político, fragmentación de legisladores y falta de realismo por parte de muchos políticos de un Congreso dominado por la oposición van a hacer que las negociaciones sobre reformas clave resultan tortuosas.

Dado este contexto político y considerando la serie de problemas inmediatos que Ecuador y el gobierno de Mahuad deberán enfrentar, no debe sorprender que el mejoramiento de la preparación institucional para el próximo ENOS (o para cualquier otro desastre) haya recibido poca atención. Si bien están asociados con el gobierno anterior (Alarcón), tanto CORPECUADOR como COPEFEN siguen existiendo, aunque tal vez no por mucho tiempo. Encabezado por el vicepresidente del país, CORPECUADOR se ha centrado casi exclusivamente en la reconstrucción de la infraestructura, principalmente de los caminos que conectan la costa con el resto del país; se supone que va a desaparecer cuando esas obras estén

concluidas. COPEFEN también sigue existiendo como una especie de equipo para que el vicepresidente pueda ayudar a coordinar con CORPECUADOR, pero va a desaparecer en los próximos meses.

Por su parte, Defensa Civil de Ecuador recibió un aumento presupuestario, aunque solo para el ENOS. Para ser justos, el gobierno de Mahuad ha estado bastante ocupado con los graves problemas de presupuesto y de sistema bancario, y el fortalecimiento a largo plazo de la defensa civil obviamente no era un tema prioritario. Como resultado, Ecuador enfrentará el próximo ENOS con la misma estructura de escasos recursos, poco personal y pobre coordinación que ya fue ampliamente sobrepasada por el último ENOS. Cuando ello ocurra, *otra* nueva estructura ad hoc probablemente será creada para “manejar” el desastre, y Defensa Civil de Ecuador será nuevamente subsumida o dejada de lado. Es decir, nada en el caso de Ecuador arroja dudas sobre la tesis de la marginación.

Perú

Al igual que en Ecuador, la atención prestada en Perú al ENOS de 1997-1998 por parte de los medios de comunicación, el público y las autoridades disminuyó durante el transcurso de 1999, y como las pérdidas ocasionadas por el ENOS se vieron más claramente después de un tiempo, los daños, así como los diferentes esfuerzos de reconstrucción, empezaron a combinarse con otros asuntos y problemas que afectaban a Perú. Por encima de todos ellos, sin embargo, aparecían las próximas elecciones presidenciales de abril de 2000 y las intenciones del presidente Fujimori. Incluso no es exagerado afirmar que prácticamente toda decisión político-económica importante en Perú dependía de consideraciones electorales.

A nivel macro, la economía peruana comenzó a mostrar una disminución de los efectos del ENOS en agosto de 1998 — impulsada por la agricultura, la pesca y la minería — pero una situación delicada en

todos los demás rubros mantuvo el crecimiento del PIB en menos del 1% para todo 1998. Esa situación delicada continuó durante el primer trimestre de 1999, aunque la situación posteriormente mejoró de manera notoria:

El crecimiento económico se recuperó en el segundo trimestre [de 1999], alcanzando el 4,2% con respecto a igual período del año anterior después de expandirse un 1,1% en el primer trimestre de 1999 y contraerse un 0,6% en el cuarto trimestre de 1998. La alta tasa de crecimiento del segundo trimestre se debe en buena medida a una corrección estadística posterior a la profunda contracción experimentada en el segundo trimestre de 1998, cuando el PIB cayó un 2,9%, principalmente como consecuencia de los efectos de El Niño en sectores primarios de la economía. [EIU (Perú), 1999, cuarto trimestre, p. 21]

Según diversas encuestas de opinión (que, como enfatiza Lima, nunca son un punto fuerte del presidente), Fujimori mostraba índices de aprobación de menos del 40% en enero de 1999. Fujimori modificó dos veces su gabinete y anunció una serie de programas e iniciativas destinados a mejorar el apoyo público con vistas a las elecciones de abril de 2000, dos de los cuales se relacionan con el ENOS de 1997-1998.

Uno de los métodos más utilizados para aumentar el apoyo popular, al menos en el corto plazo, consiste en aumentar el gasto gubernamental, especialmente en el periodo previo a elecciones, y esta fue claramente la intención del gobierno de Fujimori. Curiosamente, los fondos que se utilizaron fueron en parte derivados de sumas destinadas a la reconstrucción posterior al ENOS, según el informe de la EIU del primer trimestre de 1999 (p. 7):

Los recientes cambios de gabinete parecen confirmar las sospechas de muchos analistas, incluyendo a la EIU, en el sentido de que la política fiscal sería menos estricta en 1999-2000. Los fondos previstos para la reconstrucción posterior a El Niño servirán para financiar esto. Alberto Pandolfi, el nuevo ministro de transporte, comunicación y vivienda, y presidente del Comité de Reconstrucción El Niño [CEREN] [...] ha solicitado US\$230 millones este año para obras de infraestructura, cifra que podría alcanzar los 400 millones según la disponibilidad de crédito.

Esto significa que, como se observó anteriormente, aunque el CEREN debía centrarse en la reconstrucción posterior al ENOS de 1997-1998, también debía

considerarse parte de la estrategia electoral global del presidente Fujimori para las elecciones de abril de 2000. De hecho, el gobierno está actualmente finalizando la construcción de 3000 viviendas en la ciudad de Ica, seriamente dañada por el ENOS de 1997-1998. Tal vez no casualmente, deberían estar terminadas poco antes de las elecciones.

La segunda iniciativa importante de interés fue el sorpresivo anuncio de julio de 1999 según el cual el presidente Fujimori se comprometía a llevar adelante un plan de "descentralización" destinado a los presupuestos de salud y educación a partir de enero de 2000. Este plan reduciría el control del Ministerio de la Presidencia (MIPRE) y trasladaría la facultad de aprobación de gastos a las municipalidades. Esto significó un cambio de filosofía en el modelo rígidamente centralizado y jerárquico que caracteriza al gobierno de Fujimori, y que había provocado muchos problemas con localidades que trataban de responder al impacto del ENOS. En opinión de muchos, sin embargo, esto no es más que "astucia política" antes que un auténtico cambio de actitud; medidas fácilmente reversibles después de las elecciones.

Como en Ecuador, la cuestión de mejorar la capacidad institucional peruana para responder al próximo ENOS se perdió de vista rápidamente entre las maniobras para las próximas elecciones. Y también como en Ecuador, el gobierno de Perú probablemente enfrente su próximo desastre de intensidad con su inadecuada estructura de defensa civil, y nuevamente tendrá que crear una organización temporal ad hoc para coordinar la respuesta. La hipótesis de la marginalización se verifica también en este caso.

Bolivia

De los tres países más directamente afectados por el ENOS de 1997-1998, Bolivia muestra el aspecto más oscuro y también el más optimista de la experiencia. El más oscuro fue un escándalo de corrupción relacionado con fondos de asistencia destinados al ENOS y a otros desastres. El

optimista radica en una posible innovación institucional en manejo de desastres, aunque nada es seguro todavía.

Conviene recordar que Defensa Civil de Bolivia fue llevada bajo un estricto control (especialmente de fondos) por parte del Ministerio de Defensa (y UTOAF) a medida

que el impacto del ENOS se agravaba. Por orden del presidente Banzer, toda la ayuda internacional debía ser canalizada a través del ministerio, por lo que fue administrada por el ministro de defensa Kieffer. Lo mismo ocurrió cuando el área Aiquile del departamento de Cochabamba fue afectada por una serie de diez terremotos a mediados de mayo de 1998. El problema, sin embargo, se transformó en una versión boliviana del cuento del zorro que cuida el gallinero.

A comienzos de 1999 comenzaron las acusaciones de que los fondos de asistencia para el ENOS y los terremotos estaban siendo desviados hacia otros fines, y el ministro de defensa Kieffer fue destituido en un cambio de gabinete de junio de 1999. Como observó la EIU en su informe de Bolivia del tercer trimestre de 1999 (p. 10):

Se dijo que Kieffer gastó esos fondos en equipamiento para las fuerzas armadas en lugar de destinar ayuda a las zonas afectadas. Parte de la investigación se centra en la adquisición por parte de su ministerio, en mayo de 1998, de un avión liviano Beechcraft 1900, de un costo de unos US\$3 millones. Aparentemente, el avión fue adquirido usando fondos de asistencia para El Niño, pero resultó totalmente inadecuado para aterrizar en las improvisadas pistas de aterrizaje de las zonas rurales aisladas que resultaron más afectadas por el fenómeno. Aún peor, Kieffer, junto con la prefectura de Cochabamba, fue duramente cuestionado por la desaparición de... US\$336.000 aportados por donantes japoneses especialmente para las víctimas de los terremotos.

El ministro de defensa no fue el único acusado de corrupción. Se había informado de problemas similares (pero no relacionados con desastres) en las áreas gubernamentales judiciales y de seguridad, y también surgió un escándalo relacionado con la mafia del tráfico de drogas. Finalmente, tres ministros fueron forzados a renunciar.

En un tono más positivo, la CAF (Corporación Andina de Fomento) estimó las pérdidas bolivianas ocasionadas por el ENOS en US\$525 millones, menos de los US\$1400

millones estimados para el ENOS de 1982-1983. Sin embargo, las pérdidas de 1997-1998 representaron aproximadamente el 7% del PIB. El daño de la infraestructura representó más de la mitad de las pérdidas, y la producción agrícola perdida representó casi todo el resto, especialmente en papas, trigo, maíz, algodón y ganado.

Un problema importante fue que el ENOS fue seguido por los terremotos de mayo de 1998 y después por incendios forestales en agosto de 1999, que destruyeron más de cuatro millones de acres de pastizales importantes para la actividad ganadera. La EIU observó, en su informe de Bolivia del cuarto trimestre de 1999 (p. 20), que los incendios "pusieron de relieve la continua vulnerabilidad del sector productivo de Bolivia ante los desastres naturales." Analizando las pérdidas ocasionadas tanto por el ENOS como por los incendios, la EIU concluye afirmando que "a pesar de los esfuerzos realizados por el ministerio de defensa para promover servicios de emergencia destinados a enfrentar desastres naturales, el país está inadecuadamente preparado y el sector productivo sigue siendo sumamente vulnerable."

Hay que destacar, como punto positivo dentro de este panorama, un conjunto de propuestas tratando de abrirse paso en el Congreso boliviano. Los borradores de los proyectos contemplan: 1) que el Ministerio de Defensa en general y el Sistema Nacional de Defensa Civil en particular se hagan cargo de la *respuesta* a futuros eventos, y 2) que el Ministerio de Desarrollo Sostenible se haga cargo de la reducción de riesgos (es decir, de la *mitigación*). El UTOAF, según esta propuesta, pasaría a ser permanente pero se convertiría sólo en un fondo para la reducción de desastres.

Este paquete legislativo actualmente lleva el nombre de Ley de Atención para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres. Ha sido aprobado por los miembros correspondientes del gabinete y por el grupo legislativo que intenta supervisar el Ministerio de Defensa. Salvo que sea considerado en las sesiones extraordinarias de diciembre de 1999 (lo que es improbable), el Congreso boliviano aprobará esta legislación

en la sesión ordinaria de enero de 2000. Aunque separar las tareas de mitigación (y posiblemente de preparación) de las de atención de desastres — y dejarlas a cargo de ministerios diferentes — presenta graves problemas para enfrentar la problemática de desastres globalmente, el proyecto legislativo boliviano al menos serviría para aclarar los roles y para encargar formalmente a *alguien* las

tareas de mitigación. Es decir, al menos sería medio paso hacia la mejor preparación institucional para enfrentar el próximo ENOS o algún otro desastre de intensidad. De todos modos, la ley todavía tiene que recorrer un largo camino antes de ser sancionada y aún más largo antes de contar con una asignación de fondos presupuestarios, la prueba definitiva para todo esfuerzo serio.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Albala-Bertrand, J.M.

- 1996 *The Political Economy of Large Natural Disasters, With Special Reference to Developing Countries.* New York: Clarendon Press.

Betsill, Michele M, Michael H. Glantz, and Kristine Crandall

- 1997 "Preparing for El Niño, What Role Forecasts?" *Environment* 39 (10) (December): 6-29.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

- 1998 "Ecuador. Evaluación de los Efectos Socioeconómicos del Fenómeno El Niño en 1997-1998." Santiago, Chile: CEPAL.

Cuny, Fredrick C.

- 1983 *Disasters and Development.* New York: Oxford University Press.

The Economist

- 1998 "The Season of El Niño." May 9: 35-38.

Economist Intelligence Unit (EIU)

- 1997- *EIU Country Report, Bolivia* (3rd and 4th Quarters 1997; 1st, 2nd, and 3rd Quarters 1998;
1999 3rd and 4th Quarters 1999). London: The Economist Intelligence Unit.

- 1997- *EIU Country Report, Ecuador* (3rd and 4th Quarters 1997; 1st and 2nd Quarters 1998;
1999 1st, 2nd, 3rd, and 4th Quarters 1999). London: The Economist Intelligence Unit.

- 1997- *EIU Country Report, Peru* (3rd and 4th Quarters 1997; 1st and 2nd Quarters 1998;
1999 1st and 4th Quarters 1999). London: The Economist Intelligence Unit.

Fritz, Charles E.

- 1961 "Disaster." Pages 651-695 in Robert K. Merton and Robert Nisbet, eds., *Social Problems.* New York: Harcourt, Brace, and World.

Glantz, Michael H.

- 1996 *Currents of Change: El Niño's Impact on Climate and Society.* Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

Golnaraghi, Maryam and Rajiv Kaul

- 1995 "The Science of Policymaking, Responding to ENSO." *Environment* 37 (1) (January-February): 16-44.

Kreps, Gary A.

- 1989 "Future Directions in Disaster Research: The Role of Taxonomy." *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 7 (November): 215-241.

McEntire, David A.

- 1998 *Towards a Theory of Coordination: Umbrella Organization and Disaster Relief in the 1997-98 Peruvian El Niño*. Quick Response Report #105. Boulder, Colorado: Natural Hazards Research and Applications Information Center, University of Colorado.

Quarantelli, E.L.

- 1987 "What Should We Study? Questions and Suggestions for Researchers About the Concept of Disasters." *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 5 (March): 7-32.

Yin, Robert K.

- 1994 *Case Study Research, Design and Methods*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.

LOS AUTORES

Richard Stuart Olson es profesor de Ciencias Políticas y profesor titular de la Fundación We Will Rebuild (WWR) en el Centro Internacional de Huracanes de la Universidad Internacional de Florida en Miami.

Juan Pablo Samierito, médico, es funcionario de Proyectos Especiales de International Resources Group, Inc. (IRG) para la Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional, Oficina de Asistencia en caso de Desastres en el Extranjero (USAID-OFDA), y trabaja en Bogotá, Colombia.

Robert A. Olson es presidente de la firma Robert Olson Associates, de Folsom, California.

Vincent T. Gawronski es profesor adjunto de Ciencias Políticas y miembro del grupo de Investigación Post-Doctoral en el Centro Internacional de Huracanes de la Universidad Internacional de Florida en Miami.

Arnelia Estrada es estudiante de posgrado del Centro para América Latina y el Caribe, y ayudante de investigación del Centro Internacional de Huracanes de la Universidad Internacional de Florida en Miami.