

conversación con un representante de USAID, un funcionario de un gobierno amigo donante

expresó preocupación sobre el enfrentamiento público, informado en los periódicos nacionales, entre Defensa Civil y la Unidad Coordinadora. El funcionario observó que...[el director de la Coordinadora] Luis Carrera de la Torre le había garantizado que [él] (Carrera) aun tenía a su cargo los esfuerzos generales de coordinación para El Niño. No obstante, Carrera admitió que la Unidad Coordinadora directamente carecía de la capacidad para entregar recursos a las zonas afectadas por El Niño.

Por lo tanto, el gobierno de Ecuador tenía una organización existente, Defensa Civil de Ecuador, que poseía capacidad operativa pero carecía del peso político y del liderazgo administrativo para coordinar los diversos ministerios. El gobierno luego creó la *Coordinadora*, la cual, en teoría al menos, poseía las conexiones políticas necesarias (mediante su base en la presidencia) para hacer efectiva la coordinación entre los ministerios, pero carecía de la capacidad operativa. Más que complementarse entre ellas, estas dos entidades dieron inicio a meses de rivalidad en los cuales nadie, incluida la comunidad de donantes, sabía "quien estaba primero." Por consiguiente, con 1) COPEFEN teóricamente a cargo del liderazgo pero imposibilitada para llevar a cabo las operaciones, 2) un sistema de defensa civil con capacidad para las operaciones pero sin el liderazgo y 3) una separación entre los dos organismos, Ecuador estuvo sometido a lo peor de los dos.

La situación, sin embargo, mejoró en marzo de 1998, aunque por una razón muy negativa. Se acusó al director de COPEFEN, Carrera de la Torre, de corrupción por malversación de los suministros destinados al socorro provenientes de Miami. Abandonó su cargo pero fue reemplazado por un líder político capaz (ex gobernador) de la costa, Antonio Andreta Arizaga, quien mejoró la comunicación (con la celebración de reuniones semanales) y las relaciones con Defensa Civil de Ecuador. Con Andreta Arizaga, COPEFEN también aumentó la representación de la costa y abrió una oficina allí (en Guayaquil), lo cual la acercó mucho más a las zonas afectadas y redujo su imagen fuertemente vinculada a "Quito."

El contexto para remediar los efectos del ENOS se tornó entonces aun más complejo. El presidente interino Alarcón había convocado anteriormente a una Asamblea Constitutiva para redactar una nueva constitución, pero cuando la asamblea decidió por sí sola extender su duración y aumentar sus atribuciones, Alarcón la disolvió y clausuró su lugar de reunión, lo cual creó una crisis política y legal. Surgieron también manifestaciones de estudiantes como resultado de un aumento en el costo de las matrículas, y se informó sobre protestas en contra del gobierno en las provincias más afectadas por el ENOS. Las huelgas y las marchas fueron especialmente dignas de mención en la provincia más duramente azotada por el ENOS de 1997-1998 (Manabí) y, en esta oportunidad, el gobierno consideró seriamente la posibilidad de declarar el estado de sitio.

A esta altura se agregó otro capítulo a los intentos del gobierno por remediar los efectos del ENOS de 1997-1998. Teniendo en cuenta la situación política ampliamente abierta, el vicepresidente de Ecuador renunció para presentarse como candidato a la presidencia y, el 24 de abril de 1998, el presidente interino Alarcón nombró a un ex gobernador de la provincia de Guayas (en la costa), Pedro Aguayo Cubillo, como el nuevo vicepresidente de Ecuador. Sin embargo, en su nuevo puesto Aguayo *también* tuvo responsabilidad por las "actividades coordinadoras del gobierno para afrontar la emergencia y planificar la reconstrucción en las zonas afectadas por [el ENOS]," lo cual dio origen a otra entidad coordinadora para el ENOS. Supuestamente, COPEFEN dependía ahora de Vicepresidencia. Un informe interno de un gobierno donante caracterizó la situación de finales de junio de 1998 de esta manera:

La duplicación de funciones en el estado muestra desorganización institucional, pérdida de la credibilidad por parte de donantes e instituciones financieras y, principalmente, demora en responder a las necesidades inmediatas y de mediano plazo de las comunidades [afectadas por el ENOS].

No obstante, a medida que el ENOS de 1997-1998 empezó a disminuir su intensidad, el vicepresidente Aguayo viajó a Washington y

presentó una idea interesante en una reunión del Banco Mundial sobre el ENOS:

Ecuador propone establecer en la Vicepresidencia de la República un "Sistema Nacional [permanente] para la Gestión de Riesgos," con un equipo técnico eminente...a fin de asegurar que se incorporen las variables de riesgo en la planificación del desarrollo de infraestructura, de políticas territoriales [de desarrollo] y de códigos de construcción, así como en la planificación del desarrollo de áreas urbanas.

Dados los múltiples riesgos a los cuales está expuesto Ecuador, esta propuesta para una "organización de emergencia nacional" completamente nueva, de alto perfil relativo y con un amplias atribuciones tiene perfecto sentido. En teoría al menos, esta innovación institucional era casi perfecta. El problema fue el momento político y el contexto: Aguayo formuló esta propuesta cuarenta días antes de que un nuevo gobierno asumiera el cargo (8 de agosto de 1998) y lo que habitualmente ocurre es que los gobiernos ecuatorianos entrantes restan importancia o ignoran completamente toda idea o propuesta del gobierno que se retira. Por lo tanto, el gobierno de Ecuador seguirá teniendo una estructura de respuesta a casos de emergencia basada en organismos de funciones innecesariamente superpuestas y en distintos niveles, con dos de los tres organismos de carácter temporal y solo uno de carácter permanente, el de nivel más bajo y marginado durante el ENOS de 1997-1998: Defensa Civil de Ecuador.

Curiosamente, para complicar aun más la respuesta institucional al ENOS de 1997-1998, el presidente entrante Jamil Mahuad Witt ha creado una nueva autoridad responsable de la reconstrucción en zonas afectadas por el ENOS, CORPECUADOR, aunque sin disolver COPEFEN o aclarar la función y las responsabilidades de Defensa Civil de Ecuador.

## Perú

Al reflexionar sobre la respuesta del gobierno de Perú al ENOS de 1997-1998, un observador cercano de la escena política peruana ofreció la siguiente observación acerca del contexto político, en una entrevista con el autor principal de esta monografía a fines de 1997:

Hay algo que usted tiene que entender. Todo, absolutamente todo lo que sucede en este país gira en torno a la campaña de Fujimori para [la reelección en] el 2000 y esto incluye a El Niño, que se tornó un tema muy político aquí. Una excelente oportunidad para mostrarse en los medios, si no termina repercutiendo negativamente.

Prácticamente se dijo lo mismo en el informe de la EIU sobre Perú del cuarto trimestre de 1997:

El fenómeno climático de El Niño podría ser un factor clave para determinar su apoyo [de Fujimori] en el próximo año. Si el daño es menor a lo previsto, podría beneficiarse atribuyéndose el mérito por las obras públicas de prevención. Si es grave, se lo podría culpar por la debilidad de la preparación a pesar de los esfuerzos realizados, y podría recibir acusaciones de imprudencia fiscal.

A fin de ilustrar el grado extraordinario de politización del ENOS de 1997-1998, el cuadro 2 y la figura 2 presentan el recuento de artículos periodísticos (totalizados) en tres diarios peruanos importantes (*El Comercio*, *Expreso*, *La República*), nuevamente durante el período de 13 meses (se publicaron más de 4000 artículos en la prensa local).

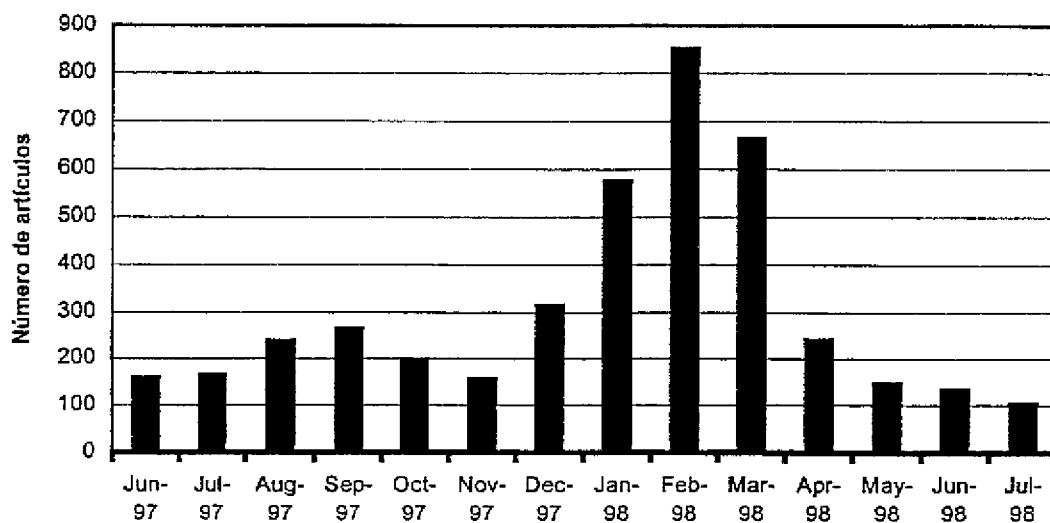
En realidad, de los tres países andinos, Perú fue el primero en reconocer los riesgos y tomar medidas con respecto al ENOS de 1997-1998. En junio de 1997 se anunció el probable inicio de un ENOS importante y, según se mencionó anteriormente, el gobierno de Perú empezó una serie de obras para el control de las inundaciones, basadas en la convicción de que el nuevo ENOS repetiría en gran medida el episodio de 1982-1983 y que la principal consecuencia sería la inundación del extremo norte del país. Sin embargo, el aspecto más notorio de las actividades de "prevención" del gobierno en la segunda mitad de 1997 no fue institucional, sino más bien la función personal del presidente Fujimori.

Alberto Fujimori se había convertido en presidente de Perú, en julio de 1990, como el perfecto extraño, albergando una profunda desconfianza en la elite peruana tradicional, en los partidos políticos y en el sistema establecido de gobierno. De hecho, lideró un "autogolpe" en abril de 1992 que disolvió el congreso peruano y le confirió el control prácticamente

**Cuadro 2**  
**Cobertura del ENOS de 1997-1998 en los medios nacionales: Perú**

<b>Número de artículos periodísticos relacionados con el ENOS: del 1 de junio de 1997 al 31 de julio de 1998</b>	
<i>Mes</i>	<i>Número de artículos</i>
Junio de 1997	160
Julio de 1997	166
Agosto de 1997	238
Septiembre de 1997	266
Octubre de 1997	198
Noviembre de 1997	157
Diciembre de 1997	316
Enero de 1998	577
Febrero de 1998	853
Marzo de 1998	664
Abril de 1998	241
Mayo de 1998	148
Junio de 1998	134
Julio de 1998	104
<b>TOTAL</b>	<b>4222</b>

**Figura 2**  
**Cobertura del ENOS de 1997-1998 en los medios nacionales: Perú**



absoluto del país. Por consiguiente, tiene sólidas preferencias centralistas y su “estilo” puede describirse mejor como acción populista y directa, evitando el uso del sistema administrativo normal.

Compatible con esta orientación, la primera acción de organización del gobierno de Fujimori fue *no* convocar al sistema nacional de defensa civil (vigente desde 1972), encabezado por el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). Más bien, en junio de 1997, creó una Comisión Nacional de Acciones de Emergencia (CONAE), un grupo ad hoc a nivel de gabinete a partir de los ministerios de Transporte, Comunicación, Vivienda y Construcción, Agricultura y Defensa. La base de la organización para CONAE fue el propio Ministerio de la Presidencia (MIPRE) de Fujimori. INDECI (Defensa Civil peruana) se mantuvo notoriamente ausente de CONAE (y también inexplicablemente faltó el Ministerio de Salud). Un mes después, en julio, INDECI ingresó a la estructura de CONAE, pero solo como Secretaría Técnica (funcionarios básicamente).

Por lo tanto, al obviar a INDECI e incluso al gobierno local, el Presidente Fujimori, con bombos y platillos y considerable publicidad, condujo personalmente a MIPRE y CONAE y los utilizó para llevar a cabo las iniciativas de prevención. En la medida en que participaran unidades locales del gobierno, Fujimori recurrió a los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR). Estos Consejos, creados, nombrados, con personal y financiamiento determinados por el gobierno de Fujimori en Lima, se superpusieron a los gobiernos provinciales y locales a comienzos de los años noventa como una manera de “despolitizar” el gobierno del país. Por consiguiente, entre MIPRE, CONAE y un CTAR regional, el gobierno de Fujimori marginó no solo a INDECI sino también a funcionarios locales elegidos popularmente, líderes políticos locales, muchas ONG, y la sociedad civil. En palabras de un observador, la “respuesta a El Niño se convirtió en un circo de una sola pista: la de Fujimori.” La marcada tendencia de la administración de Fujimori a intentar ejercer el control central general llamó inicialmente la atención de la EIU en su

informe del cuarto trimestre de 1997 para el Perú (p. 13):

Se ha asignado un presupuesto especial a los preparativos para las lluvias intensas en el norte del país y las sequías en el sur, que se espera formarán parte del patrón climático de El Niño en los próximos meses. Este gasto se ha introducido a través de Decretos de Urgencia y el gasto será administrado por la presidencia, que ya controla un 40% del presupuesto del gobierno central. Como tal, el gasto aumentará la centralización del control de los gastos y disminuirá la transparencia presupuestaria.

Diversas visitas directas a las zonas afectadas por el ENOS a finales de 1997 y 1998 confirmaron que esencialmente coexistían dos gobiernos locales. La mayoría de los municipios tenían un gobierno elegido (con conocimiento local y contactos pero con recursos escasos y bastante controlados) y una oficina del CTAR nominada centralmente (con muchos más recursos y mayor flexibilidad). El gobierno de Fujimori creó también Comités de Operaciones de Emergencia (COER) a nivel regional para trabajar bajo la supervisión de los CTAR, lo cual duplicó esencialmente el sistema de defensa civil nacional. Aunque por momentos trascendió mediante esfuerzos individuales considerables a nivel local, la estructura dual provocó conflictos, falta de comunicación y comunicación inadecuada en la administración en general y en el manejo de el ENOS en particular. Un informe interno del representante de un gobierno donante vinculó muchos de los problemas:

Otra dificultad es la competencia o la falta de coordinación entre los gobiernos locales y regionales tanto en la mitigación como en las fases de respuesta a las emergencias. Esto se debe a la naturaleza y la composición de estos gobiernos. Se elige a los gobiernos locales (provincial y municipalidades de distrito) que representan una sección transversal de los partidos políticos. Los funcionarios de los gobiernos regionales, denominados también Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), son nombrados por el presidente Fujimori. Estos tienen presupuestos más grandes, aunque aun dependen del Ministerio de la Presidencia para su financiamiento. Los presupuestos del gobierno local poseen muy poca flexibilidad, a menos que lo autorice el gobierno nacional en el caso de una emergencia. Mientras los representantes del gobierno, a nivel tanto

nacional como regional, se han quejado de que el gobierno municipal no hace nada para mitigar o responder a los desastres, los alcaldes señalan que, si efectúan gastos no autorizados, pueden ser acusados por el uso inapropiado de los fondos.

La situación se complica por el hecho de que los alcaldes son automáticamente los jefes oficiales de la estructura local de defensa civil. No obstante, el gobierno [central] ha establecido Comités de Operaciones de Emergencia a nivel regional que han usurpado básicamente todas las funciones de los comités de defensa civil, sin disolverlos. Esto ha creado dos estructuras que se encuentran básicamente en conflicto. También ha conducido a la asignación de mayores recursos e importancia a los trabajos públicos de prevención y mitigación, en detrimento del fortalecimiento de la organización y la preparación de la población para afrontar emergencias previstas.

En septiembre de 1997, el gobierno disolvió CONAE. No se ofreció ninguna razón sustantiva, pero un observador cercano opinó que se debió a que el presidente Fujimori deseaba ejercer un control incluso más personal de los preparativos para el ENOS. En una posición compatible con esta perspectiva, en lugar de aumentar el poder de INDECI, el gobierno de Fujimori trasladó las responsabilidades de gestión del ENOS a la oficina del Presidente del Consejo de Ministros (PCM). El PCM fue Alberto Pandolfi, un confidente cercano del Presidente Fujimori. Se asignó una vez más a INDECI solo una función de personal con respecto al PCM.

Aunque los pescadores peruanos comenzaron a ver los primeros efectos del ENOS en agosto, el primer daño significativo del episodio de 1997-1998 en Perú ocurrió en la segunda mitad de diciembre de 1997, y rápidamente se hizo evidente que no sería una sencilla repetición de 1982-1983. En realidad, si bien muchas de las tareas de prevención realizadas tan públicamente en los seis meses anteriores ayudaron a mitigar algunos daños, con el transcurrir de las semanas se hizo más evidente que este ENOS sería diferente. La inundación y los deslizamientos de tierra (*bravaicos*) empezaron a ocurrir no solo en la costa norte sino también en el interior e incluso al sur de Lima. Fue una serie de sorpresas desagradables para el gobierno de Fujimori.

INDECI comenzó a notificar sobre el daño acumulado producido por el ENOS de 1997-1998. Sin embargo, como señalamos anteriormente, a principios de enero de 1998 la oficina del PCM, a cargo de Pandolfi, dio por concluidas todas las responsabilidades de difusión de información y de contacto con donantes de INDECI, con la centralización de ambas funciones en sus propias oficinas. No se ofreció explicación sustantiva, pero la siguiente combinación de factores interrelacionados parecía estar en juego: 1) El daño ocasionado por el ENOS fue más grave y prometía ser más generalizado de lo previsto, lo que afectaba la imagen del activismo anterior al impacto (junio-diciembre de 1997) ejercido por el presidente Fujimori; 2) la oficina del PCM tenía mucha más experiencia en las relaciones con los medios de comunicación y el "control de la imagen" que INDECI y 3) el gobierno de Fujimori estaba preocupado por el hecho de que la inversión extranjera y la comunidad financiera internacional pudiesen adoptar una actitud cautelosa con respecto a Perú si se conocía la magnitud de los efectos del ENOS. Incluso una fuente informada manifestó que el gobierno de Perú solicitaba informalmente que la oficina de Naciones Unidas en Lima no convocara a una "reunión general de donantes" para evitar un intercambio de información que [el gobierno] no podría controlar.

El grado de politización del ENOS de 1997-1998 está mejor ilustrado mediante un cambio posterior en la organización institucional del gobierno nacional para remediar los efectos del ENOS. A principios de junio de 1998, Pandolfi anunció su renuncia a la PCM para regresar a la "vida privada." No obstante, menos de un mes después, el Presidente Fujimori anunció la formación de un Comité de Reconstrucción Nacional (CEREN). Con un presupuesto anunciado de US\$620 millones (US\$345 millones de los cuales se determinó que provinieran de fuentes externas), el CEREN tuvo a su cargo el examen de todas las propuestas de los ministerios para la reconstrucción; debió posteriormente determinar prioridades y tomar decisiones sobre el financiamiento. El director del CEREN fue nada menos que... ¡Alberto Pandolfi! Su anterior renuncia súbitamente cobró sentido; un observador cercano de la política peruana en

una embajada donante describió al CEREN como “un gabinete paralelo, pero con una gran cantidad de recursos flexibles a disposición.”

En una entrevista de julio de 1998 con representantes de países donantes, Pandolfi destacó que CEREN definió la reconstrucción como “infraestructura pública nacional” exclusivamente y que los contratos se dejarían al sector privado para la gran mayoría de los proyectos. Pandolfi indicó que el plazo para la finalización de los proyectos era de 36 meses, al cabo de los cuales CEREN dejaría de existir. Curiosamente, esto llevaría a CEREN (y a la reconstrucción por el ENOS de 1997-1998) directamente hasta las elecciones presidenciales del 2000, un punto tenido en cuenta por la EIU:

[La atención personal de Fujimori a las zonas de desastre] ya ha servido para reactivar su popularidad, la cual había decaído especialmente en 1997. La fase de reconstrucción proporcionará al presidente amplias oportunidades para retornar a su función favorita como defensor de los pobres, con inauguración de puentes, caminos y escuelas dañados por inundaciones y deslizamientos de tierra. Y lo que es aún más importante, esta situación, y el método del presidente de abordarla, probablemente perduren sin problemas hasta 1999 y puedan servir de preámbulo a las elecciones presidenciales y legislativas de abril del 2000. [EIU (Perú), 1998, segundo trimestre, p. 3]

Según cifras de julio de 1998, el gobierno de Perú en realidad tuvo acceso a más financiamiento externo que los US\$345 millones anunciados. Las siguientes cantidades estuvieron disponibles más tarde o en la etapa final de la negociación: \$150 millones del Banco Mundial; \$150 millones del BID; \$100 millones del Fondo de Cooperación Económica de Ultramar de Japón; \$50 millones del Banco de Exportaciones e Importaciones de Japón; \$20 millones de la CAF; \$10 millones del Gobierno de los Estados Unidos, lo que representa un total de US\$480 millones. Sin embargo, es necesario restar US\$55 millones del total del Banco Mundial y el BID porque ese financiamiento fue especificado como reembolso para los gastos de “prevención” a cargo del gobierno peruano en el período junio-diciembre de 1997.

Ante la insistencia de los donantes, todos los proyectos de reconstrucción del CEREN debieron tener en cuenta

explícitamente el riesgo futuro y, por consiguiente, incluir componentes para la mitigación del riesgo. No obstante, no se conoce que INDECI tenga en este momento ninguna relación o participación en el proceso decisorio de CEREN, de manera que la Defensa Civil Peruana se encuentra fuera del círculo político para la reconstrucción y, por lo tanto, para la mitigación.

## Bolivia

La respuesta institucional del gobierno de Bolivia al ENOS de 1997-1998 siguió el modelo general observado en Ecuador y Perú con algunas diferencias locales específicas. La atención de los medios de comunicación fue notoria una vez más, aunque menor en términos absolutos que en Ecuador o Perú, según se muestra en el cuadro 3 y la figura 3 (recuento totalizado de artículos en tres diarios importantes: *La Razón*, *El Diario*, *Presencia*).

Sin dejar de concentrarnos en la defensa civil, el sistema en Bolivia (al igual que en Ecuador y Perú) comprende dos entidades interrelacionadas: 1) la Dirección Nacional de Defensa Civil (DNDC), creada en 1983 (después del ENOS de 1982-1983), que sirve de sede y está ubicada en La Paz; 2) el Sistema Nacional de Defensa Civil (SNDC), creado en 1997, llega hasta el nivel municipal, al menos en teoría, y posee alcance nacional, nuevamente en teoría.

Desde 1983 a 1996, la DNDC contó con su propio presupuesto y fue eficazmente autónoma. No obstante, en 1996 la DNDC fue asignada a la Secretaría del Ministerio de Defensa, la cual redujo su autonomía para la toma de decisiones. Luego, cuando se creó en 1997 el SNDC, la DNDC y todo el sistema de defensa civil pasaron a ser directamente responsabilidad del Ministro de Defensa, quien eliminó completamente todo vestigio de autonomía de la defensa civil. Todos los gastos y las erogaciones debían ser aprobadas personalmente por el ministro de defensa. A nivel del gobierno central, la ley que creó el SNDC también dio origen a un Consejo de Ministros multisectorial encabezado por el Ministro de Defensa. En los papeles al menos, esta estructura quizá asegure cierta coordinación entre los diversos ministerios.

El problema fue que el gobierno del Presidente Hugo Banzer era (y todavía es) un gobierno de *coalición* de varios partidos levemente compatibles, y los ministerios se repartieron entre los partidos de la coalición. El Ministerio de Agricultura, por ejemplo, permaneció con el partido populista de CONDEPA (Conciencia de Patria), un miembro menor de la coalición. El Ministerio de Defensa se alineó con el principal partido de la coalición, el ADN (Acción Democrática Nacionalista). Para complicar la situación aún más, el ADN comprende varias facciones internas que compiten entre sí, cada una encabezada por una persona con aspiraciones presidenciales para la próxima elección. El efecto es que pocos ministros están incentivados para cooperar, ante la posibilidad de hacer que algún otro ministro “parezca bueno.” Aunque fue escrito posteriormente, un informe de la EIU captó este problema endémico de los gobiernos de coalición:

A partir de la toma del poder en agosto del año pasado [1997], la lucha interna muy publicitada entre miembros de la coalición gobernante de cuatro partidos ha empañado la imagen del gobierno. Un problema persistente para el gobierno en su intento por forjar la unidad han sido las arraigadas expectativas de que se premiará el apoyo político con la asignación de puestos públicos. El desacuerdo sobre la asignación de puestos ha multiplicado las tensiones en la coalición. [EIU (Bolivia), 1998, tercer trimestre, p. 6]

Para regresar a nuestra unidad de análisis, la defensa civil, el gobierno de Bolivia decretó el estado de emergencia nacional en septiembre de 1997. Al enfrentar las complejidades del ENOS de 1997-1998, el gobierno realizó entonces otro cambio institucional importante que empujó a la DNDC aún más abajo en la cadena y contribuyó a su desmoralización. El gobierno creó la (supuestamente temporaria) Unidad Técnica Operativa de Apoyo y Fortalecimiento (UTOAF). La UTOAF pasó a depender directamente del Ministro de Defensa y se insertó eficazmente entre el ministro y la estructura de defensa civil. Su finalidad declarada fue negociar con la comunidad internacional de donantes, especialmente el

Banco Mundial (el donante principal, con US\$25 millones comprometidos), y canalizar el financiamiento y los recursos a las diversas jurisdicciones provinciales (regiones) afectadas por el ENOS de 1997-1998. El problema fue que la relación entre la UTOAF y defensa civil, especialmente la DNDC, nunca se aclaró. En un informe de campo de un país donante, realizado en marzo de 1998, observó que

el conflicto entre el Director de Defensa Civil y la UTOAF es franco y abierto. El Ministro de Defensa no ha modificado la situación este último año. El conflicto refleja la falta actual de coordinación para responder al ENOS y desacredita a ambas organizaciones.

El problema de la respuesta institucional del gobierno se consideró de tal magnitud que la comunidad internacional de donantes se reunió en abril de 1998 en La Paz para examinar la situación y trazar un curso de acción. El resultado fue una carta muy detallada del representante en el país de Naciones Unidas para la FAO (Organización para la Agricultura y la Alimentación) dirigida, en nombre de toda la comunidad de donantes, al Ministro de Defensa Fernando Kieffer. Para nuestra finalidad en el presente trabajo, los puntos principales fueron los siguientes:

1) La situación actual puso de manifiesto la incapacidad para coordinar los Ministerios de Agricultura, Salud, Saneamiento Básico, Educación y Desarrollo Sostenible [un representante de los donantes lo denominó “vacío de liderazgo”]. La recomendación indicó eliminar las responsabilidades de coordinación del ministro de defensa y conferir esa función al Ministerio de la Presidencia.

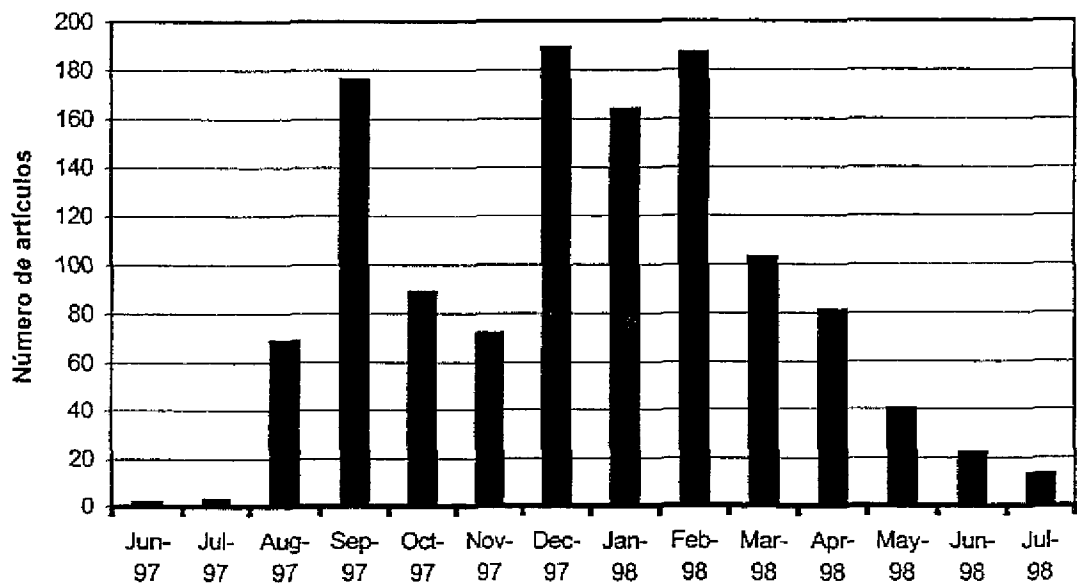
2) Si bien la UTOAF había desempeñado una función importante en la coordinación con la comunidad de donantes, necesitaba ser más clara y activa en la canalización de los recursos a nivel regional. Los criterios financieros que establecía para los proyectos locales se consideraron especialmente vagos y confusos.

3) La planificación conjunta entre las autoridades nacionales y regionales se determinó inadecuada, especialmente porque incluía la rehabilitación por los daños del ENOS de 1997-1998.

**Cuadro 3**  
**Cobertura del ENOS de 1997-1998 en los medios nacionales: Bolivia**

Número de artículos periodísticos relacionados con el ENOS: del 1 de junio de 1997 al 31 de julio de 1998	
<i>Mes</i>	<i>Número de artículos</i>
Junio de 1997	2
Julio de 1997	3
Agosto de 1997	69
Septiembre de 1997	176
Octubre de 1997	89
Noviembre de 1997	72
Diciembre de 1997	189
Enero de 1998	164
Febrero de 1998	187
Marzo de 1998	103
Abril de 1998	81
Mayo de 1998	40
Junio de 1998	22
Julio de 1998	13
<b>TOTAL</b>	<b>1210</b>

**Figura 3**  
**Cobertura del ENOS de 1997-1998 en los medios nacionales: Bolivia**





El ministro de defensa no respondió oficialmente a la carta de la comunidad de donantes. Al final, sin embargo, la DNDC estaba desmoralizada por sus experiencias con

el ENOS y era en general considerada como políticamente impotente e incapaz de protegerse desde el punto de vista burocrático, características que obviamente había tenido.