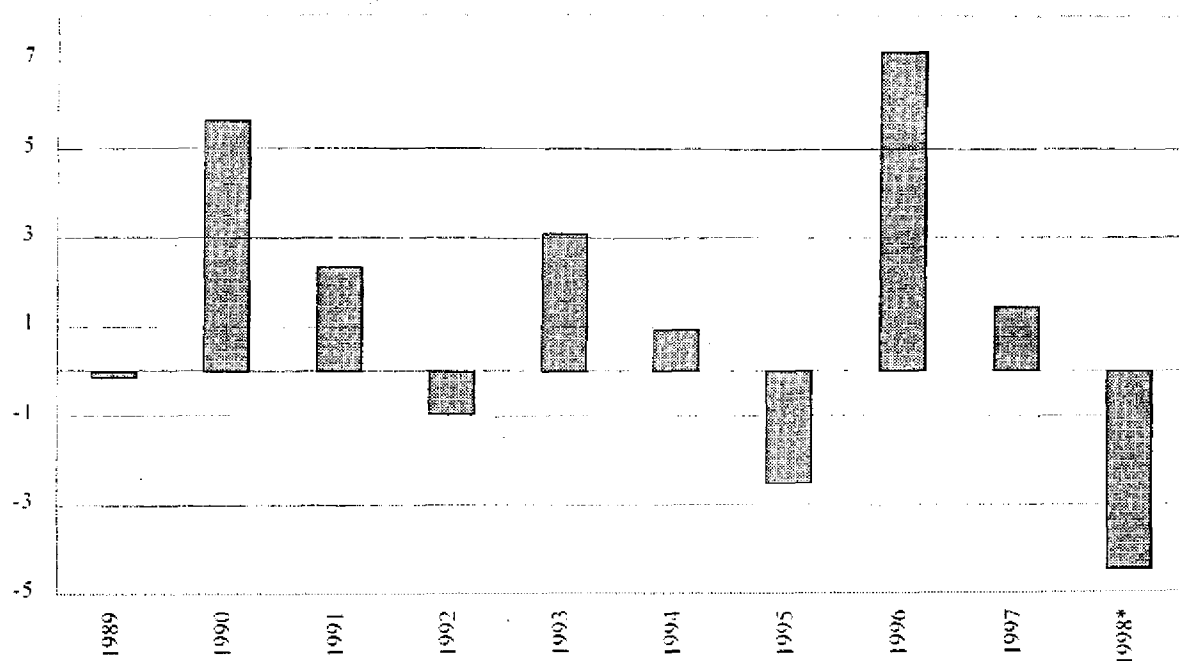


Gráfica 4
Variación porcentual del PIB agropecuario en México

Porcentaje



* Estimado

Fuente: Construido con datos de INEGI

De acuerdo con el CNA, el impacto en las tierras de labor es significativo y poco alentador dado que la reducción de la superficie sembrada, junto con la disminución en la productividad esperada para este año, ocasionará una menor disponibilidad de granos básicos al pronosticarse una producción de 28 millones de toneladas para 1998, menor a los 30 millones de 1997 y los 33 millones de 1996, situación que llevará al país a importar cerca de 15 millones de toneladas de granos básicos, solamente de los cuales 7 millones serán de maíz y sorgo.²⁵

²⁵ La producción agrícola medida en toneladas puede ofrecer datos opuestos al valor monetario del PIB agrícola, esto es producto de que los precios internacionales de los granos básicos hacen variar el valor del PIB sin necesidad de un incremento o decremento en la producción medida en toneladas. Por ejemplo si existe igual número de toneladas de producción agrícola en dos años distintos, el valor del PIB puede ser distinto en estos dos

Por su parte, la SAGAR señala que se importarán 1,300 millones de dólares en alimentos por la sequía, es decir, habrá un 17% más de compras de productos básicos al exterior, que en 1997.²⁶

Cuadro 5

Precipitación pluvial en los estados de la República más dañados por la sequía 1991-1998 (milímetros)

Región Entidad	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*
Norte	681.4	717.1	698.6	590.2	512.1	560.2	525.8	473.5
Aguascalientes	573.6	608.6	464.4	448.0	462.1	379.6	322.7	345.3
Durango	584.0	494.1	494.7	373.0	317.6	442.3	393.2	237.9
Jalisco	781.2	1 276.6	899.9	550.5	513.0	598.0	580.1	669.9
San Luis P.	729.1	663.3	1 149.9	851.5	789.6	782.8	764.3	576.3
Sinaloa	778.3	725.2	744.5	744.9	490.8	675.9	670.6	584.6
Zacatecas	642.2	534.7	438.1	573.1	499.2	482.3	424.1	426.8
Centro	908.4	977.1	857.9	796.9	1 001.5	787.1	733.8	718.6
D.F.	1 127.7	985.1	744.5	1 022.1	961.2	619.9	777.9	654.6
Guanajuato	899.7	878.5	734.2	530.6	598.7	567.0	489.9	636.4
México	858.2	941.7	605.8	554.5	611.4	559.7	540.4	482.3
Michoacán	721.8	951.0	903.0	387.3	570.8	632.7	458.7	663.9
Puebla	1 216.6	1 034.9	1 505.1	1 302.3	2 135.0	1 616.4	1 423.2	1 245.6
Tlaxcala	626.2	1 071.4	655.8	984.7	1 132.1	726.9	712.9	629.6
Sur	1 225.2	1 171.5	1 567.4	1 344.2	1 854.8	1 346.5	1 286.4	1 096.6
Chiapas	1 063.1	1 208.1	2 103.7	1 723.3	2 104.6	1 522.4	1 475.6	1 202.7
Guerrero	874.5	1 006.6	1 059.8	698.2	863.6	1 000.7	823.7	778.7
Morelos	1 362.5	1 303.1	932.3	697.9	1 116.4	890.0	711.5	918.4
Oaxaca	953.1	715.5	1 652.8	1 430.7	1 922.5	1 323.1	1 286.7	1 355.6
Tabasco	1 872.9	1 624.1	2 088.5	2 170.9	3 266.9	1 996.2	2 134.7	1 227.7

* datos del 1º de enero al 30 de septiembre.

Fuente: Construida con datos de la SAGAR.

años por la variación de los precios internacionales de los granos, sin necesidad de una variación en la producción.

²⁶ La Jornada, 27-junio-1998.

Según estimaciones, el conjunto de los efectos del fenómeno en la agricultura nacional se traducirá en una disminución de su producción del orden de 30%. En el caso del maíz se habla de que se han perdido en 1997-1998 cerca de 3 millones 500 mil toneladas, y de frijol se cosecharán solamente la mitad de lo previsto. Con una pérdida monetaria de cerca de 4 mil 600 millones de pesos(cuadro seis).²⁷

Cuadro 6
PIB agropecuario mexicano
(millones de pesos a precios de 1993)

Año	Producto	Variación
1988	65,980.3	-3.9
1989	65,891.8	-0.1
1990	69,603.9	5.6
1991	71,221.9	2.3
1992	70,533.1	-1.0
1993	72,702.9	3.1
1994	73,373.2	0.9
1995	71,516.2	-2.5
1996	76,646.1	7.2
1997	77,744.2	1.4
1998*	74,245.7	-4.5

* Estimado

Fuente: Construido con datos de INEGI.

En Durango, que junto con Sonora son de los 5 estados más dañados por la sequía²⁸, la falta de lluvias que impacta al norte del país desde principios de la década, afectó en 1997 más de 200 mil hectáreas que se perdieron completamente, otras 260 mil

²⁷ El Financiero, 28-mayo-1998.

²⁸ Según datos de la SAGAR los estados con importancia agrícola más dañados por la sequía son: Aguascalientes, Coahuila, Durango, Sonora y Zacatecas. Ver: SAGAR, *sistema nacional de información agropecuaria, Avance al segundo trimestre de 1998*. México.

sufrieron daños parciales con pérdidas del orden de 730 millones de pesos sumado a las miles de familias que se quedaron sin trabajo. En el país, según datos de la SAGAR, hubo 910 mil 983 hectáreas dañadas de los 10 cultivos principales, de un total de 11 millones 578 mil 404 hectáreas sembradas. Las pérdidas totales en el agro solamente por la falta de lluvia ascienden a 2 mil millones de pesos para 1997.

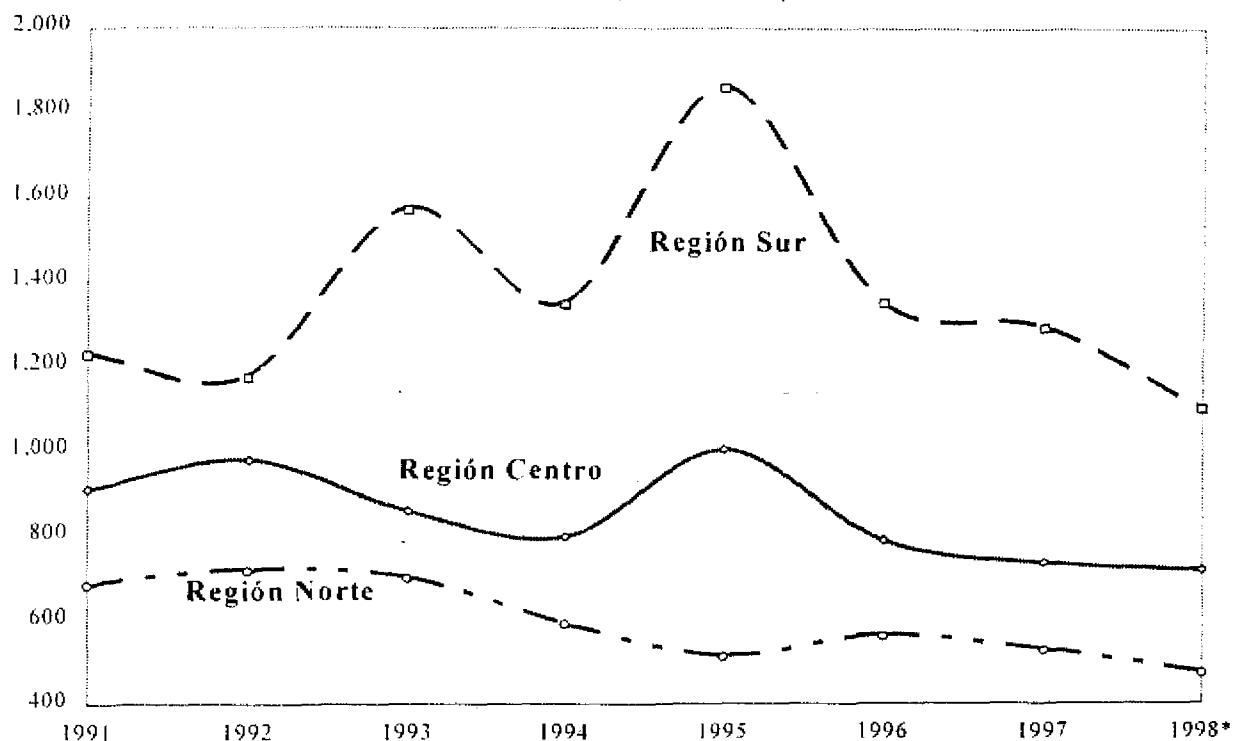
Durante 1997 la precipitación pluvial en el país comenzó a descender, los efectos climáticos del Niño comenzaban a sentirse, y para 1998 las estimaciones de lluvia eran pesimistas pues se calculaba que los niveles de lluvia serían inferiores a los que se precipitaron durante 1997, siendo la región Norte la de menor precipitación, coincidente con los datos que muestra para esta región los menores niveles de lluvia de toda la nación,²⁹ desde principios de la década.

En ese mismo año la sequía dañó la agricultura total del país ocasionando incluso que se echaran a perder cultivos en dos millones 273 mil 502 hectáreas, equivalentes a 3 millones de toneladas de granos, de los cuales dos millones fueron de maíz y frijol, con un valor superior a los 3 mil 500 millones de pesos.³⁰ La producción de carne de ganado bovino tuvo un ligero descenso de un millón 330 mil, a un millón 318 mil toneladas a causa de la sequía. Las zonas de riego han disminuido su producción debido a que el almacenamiento de agua en las presas se encontraba, poco antes de dar inicio el periodo de lluvias, en menos de un tercio de su capacidad total (cuadro siete).

²⁹ Ante la falta de lluvia y disminución de los niveles de agua en las presas, los agricultores, para mantener sus actividades agropecuarias, extraen agua del subsuelo a través de pozos, pero éstos están siendo sobreexplotados debido a la escasez de agua. La Jornada, 22-marzo-1998.

³⁰ Solamente la producción de frijol tuvo pérdidas de 33% del total en los dos últimos ciclos agrícolas debido a las sequías y heladas registradas en el país, lo que afectó a más de 700 mil productores dedicados a este cultivo. La situación provocará un déficit interno de más de 200 mil toneladas del producto, que deberá ser cubierto con importaciones. (Confederación Nacional Campesina).

Gráfica 5
Promedio de precipitaciones pluviales en tres regiones del país
1991-1998 (milímetros)



* Estimado.

Región Norte: Aguascalientes, Durango, Jalisco, SLP, Sinaloa y Zacatecas.

Región Centro: Distrito Federal, Guanajuato, México, Michoacán, Puebla y Tlaxcala.

Región Sur: Chiapas, Guerrero, Morelos, Oaxaca y Tabasco.

Fuente: Construida con datos de la SAGAR.

Cuadro 7

Almacenamiento total de agua en las presas de los distritos de riego del país (millones de metros cúbicos)

Región	Capacidad total	Volumen almacenado y % de la capacidad total			
		1997*	%	1998*	%
Noreste	25 153.9	8 718.8	34.7	5 888.3	23.4
Central norte	10 770.5	3 511.4	32.6	2 111.8	19.6
Noreste	10 459.4	2 107.9	20.1	2 323.5	22.2
Centro	6 642.0	3 068.2	46.2	4 929.8	74.2
Sur	1 478.0	1 035.9	70.1	1 460.5	98.8
Total nacional	54 503.8	18 442.2	33.8	16 713.9	30.7

* Para el año de 1997 incluye hasta el 31 de diciembre, en 1998 hasta el 19 de noviembre.

Fuente: Construido con datos de la SEMARNAP.

El bajo nivel de almacenamiento en las presas sumado a la reducción en los volúmenes de precipitación esperada para este año,³¹ permite suponer que el saldo de las actividades agrícolas no será positivo, puesto que la agricultura de temporal tuvo ya un fuerte impacto por el retraso de las lluvias, por su parte, se pronostica que la agricultura de riego no tendrá los rendimientos de otros años, producto del bajo nivel registrado (acumulado a lo largo de 4 años) en las presas, y éstas, por su parte, no aumentarán su nivel de almacenamiento por la escasez de lluvias. Toda esta cadena pronostica una baja producción agrícola para 1999, adicional al impacto negativo de 1998.

La sequía que afecta más severamente al norte del país,³² y en los primeros meses del año influyó drásticamente también en la región central, crea un clima nada propicio para las actividades agropecuarias, las que, por falta de agua, han bajado su producción total, no siendo suficiente la producción nacional para satisfacer al mercado interno de

³¹ Los datos de la Comisión Nacional del Agua al 16 de abril de 1998 sobre la situación de las 173 presas indicaban que las presas del Centro de la República contaban con sólo 28% de su capacidad, las del sur 62%, las del noreste 30% y las del noroeste 29%. El Financiero, 27-abril-1998.

³² Entre 1991 y 1995 el Niño trajo a Sinaloa una de las sequías más prolongadas en el noroeste de México, provocando graves daños por la mortandad de ganado y las pérdidas en la agricultura. Desde el año pasado la sequía afecta por igual a todo el país, los niveles de lluvia han disminuido a lo largo de todo el territorio nacional.

granos, y el gran déficit en la producción debe cubrirse con importaciones del exterior. Resultado de lo anterior es el efecto directo en la balanza comercial agropecuaria,³³ la cual demuestra que el país tuvo un déficit comercial de más de 300 millones de dólares en 1997 (ver cuadro diez), y para 1998 se estima que el déficit comercial agropecuario se triplicará, llegando incluso a sobrepasar los 1,000 millones de dólares.

Cuadro 8
Balanza comercial agropecuaria de México

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1995	3 902.2	2 626.9	1 273.3
1996	3 385.4	4 654.1	-1 268.7
1997	3 828.1	4 173.1	- 345.0
1998*	3 600.0	4 600.0	-1 000.0

* Estimado. Millones de dólares.

Fuente: SAGAR y Banco de México.

Ante la fuerte sequía, México tiene problemas en la producción de alimentos y es por ello que debe competir con otros países en el mercado internacional de granos, motivando esta demanda generalizada de alimentos, que los precios internacionales muestren una tendencia a la alza. Los países centroamericanos y suramericanos sufren también por la pérdida de sus cultivos³⁴ y se ven obligados a acudir al mercado internacional para satisfacer su consumo nacional.³⁵

³³ Solamente en los primeros cuatro meses del presente año se importaron 1.8 millones de toneladas de maíz, se estima que podrían superarse, este año, las 6 millones de toneladas que se compraron al exterior en 1996, contra las 2.8 millones que se compraron el año pasado. La Jornada. 11-mayo-1998.

³⁴ La CEPAL subraya que en los países centroamericanos y algunos del Caribe, el fenómeno ocasionó intensas sequías, que provocaron una caída promedio de 15% en la producción de cereales. El Financiero, 18-diciembre-1997.

³⁵ La producción mundial de granos en 1997 se estima que fue de 381 millones de toneladas, igual que en 1996, como no hubo incremento en la producción mundial y la población humana sí creció es de esperarse el incremento en los precios internacionales de granos. El financiero, 9-octubre-1997.

En resumen, durante 1997 las pérdidas que deja El Niño a la agricultura mexicana fueron de aproximadamente 4 mil millones de pesos y un déficit comercial agrícola de 345 millones de dólares, siendo los campesinos que viven del autoconsumo, así como pequeños productores, los más afectados.

Para finales de 1998 las pérdidas pronosticadas serán de 14 mil millones de pesos y un déficit en la balanza comercial agrícola de 1,000 millones de dólares. El sector agrario mexicano será el más golpeado por los efectos negativos del fenómeno, puesto que es este sector el que más depende de las condiciones climáticas y principalmente de las lluvias y del nivel de agua en las presas.

Conclusiones

Las variaciones del clima cambian el medio ambiente regional y global, y esto afecta la vida de los seres humanos que habitan en él. Una de las formas que ayudan a prevenir las consecuencias negativas de estas variaciones, consiste en conocer las características y las circunstancias que propician dichos cambios climáticos.

El fenómeno *Niño* aparece frecuentemente y es causante de que el territorio nacional se vea afectado por la variabilidad climatológica regional que provoca escasez de lluvias y oleadas de calor que afectan prácticamente a todas las entidades del país. Las lluvias en verano, asociadas a lo que se ha dado en llamar "La Niña", complica la situación de riesgo e impacto negativo, debido a la intensidad en que se presentan las lluvias, las cuales sin que necesariamente sean mayores en volumen total precipitado para el periodo, por otro lado y debido a su fuerte precipitación en un tiempo corto, ocasiona daños no previstos que se han expresado en desbordamientos de ríos, inundaciones en zonas urbanas y afectación en viviendas, principalmente del sur y sureste del país.

El fenómeno ha generado ya un incremento importante en el número anualizado de incendios forestales, al tiempo que la sequía, acentuada por el Niño ha mermado la producción del campo mexicano y ha provocado además, el desabasto de agua potable y para riego en gran parte del territorio mexicano. También ha contribuido a aumentar los niveles de contaminación ambiental y ha disminuido significativamente los niveles de lluvia y la humedad del suelo.

Las pérdidas que el Niño dejó en todo el país durante 1998 son cuantiosas, además hay efectos negativos que aún no se saben que sean producto, directa o indirectamente, del fenómeno.

Desde 1997 los efectos del fenómeno ya comenzaban a sentirse pero es en este año en que éstos se han multiplicado, afectando la agricultura nacional y generando gran cantidad de incendios en todo el país. Sin embargo, el saldo acumulado se resentirá incluso en 1999, sobretodo en el sector agropecuario y por ende, en la producción alimentaria nacional.

El sector agropecuario ha sido el más golpeado por los efectos negativos del fenómeno, debido a la alta dependencia de las condiciones climáticas y primordialmente de las lluvias. Que éstas lleguen a tiempo es la clave para la agricultura de temporal, así como del nivel de agua en las presas es la base para la agricultura de riego.

En términos monetarios, los costos económicos por los efectos generados en el sector agropecuario y por la pérdida de masa vegetal producto de incendios, ascienden a 16,300 millones de pesos. Más allá de las pérdidas monetaria, los costos ambientales son incalculables debido a que las diferentes regiones del país se han visto afectadas de manera distinta y con diferente valor económico en su medio ambiente. Lo más fácil de aproximar es la pérdida en los bosques por causa de los incendios, pero la forma en que el calor afecta la vida productiva de los habitantes del país aún no se especifica y es prácticamente imposible de calcular.

Los efectos y la magnitud real que causa el Niño, apenas se están estudiando y tratando de explicar su fenomenología ambiental; sin embargo, la documentación de los daños que han impactado al territorio nacional exigen promover acciones concretas que permitan minimizar sus efectos y ayudar en términos preventivos a la población afectada.

MESA 2

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LOS DESASTRES

Mtro. Daniel Rodríguez Velázquez

Coordinador de la mesa

Académico del Instituto de Investigaciones Económicas y de la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM y miembro fundador de la Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios para la Prevención de Desastres

FECHA: marzo 11 de 1999

SEDE: Sociedad Mexicana de Planificación

En la actual coyuntura de fin de siglo y de terminación del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres "Naturales" promovido por la ONU, la participación social en situaciones de desastre, es una materia en torno a la cual se han construido diversos mitos y fantasías, además de existir omisiones teóricas y prácticas.

Por ejemplo, aún persiste la idea de que la población afectada es incapaz de dar respuestas organizadas al desastre, bajo una lógica de supuesta anomia que justificaría la intervención externa, decisiva en cuanto a la definición de acciones de auxilio, rescate, mitigación y recuperación.

Un problema central para la participación se encuentra entre la movilización contestataria y las prácticas corporativas y clientelares; en ambos casos las posibilidades de definir una protección civil preventiva se diluyen bajo el influjo de las coyunturas posdesastre, sin que se avance en construir opciones de largo plazo, al predominar las respuestas inmediatas.

LIMITACIONES Y PERSPECTIVAS DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL ANTE LOS DESASTRES

Mtra. Georgina Sandoval

Profesora-investigadora de la UAM-Azcapotzalco.

Integrante del organismo no gubernamental Casa y Ciudad, A. C.

Es consejera por América Latina en la Coalición Internacional Hábitat (HIC, por sus siglas en inglés).

Miembro del Consejo Asesor de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

En este trabajo exponemos varios ejes de análisis que nos permitan plantear diversos problemas de la participación social, así como algunas propuestas para superar los conflictos derivados de los desastres en este ámbito específico de la vulnerabilidad social.

1. Cuando se decide imponer el cerco militar ante un desastre, se tiene como resultado un bloqueo a una mayor participación social, ante el colapso de la primera reacción de la gente: que es salir a las calles y encontrarse colectivamente.

En razón de ello, es pertinente que las acciones relativas a seguridad, rescate y salvamento no excluyan a las comunidades, que son las primeras en responder a la crisis del desastre, aún con limitaciones logísticas y de preparación especializada. Deben ser respetadas sus formas de organización y de intervención ciudadana y popular ante situaciones de emergencia por desastre.

2. En la política de atención de emergencias prevalece el enfoque coyuntural, pocas veces los responsables de dicha política se preguntan acerca de la importancia que tiene cubrir las necesidades previas de la población afectada.

En razón de lo anterior, es indispensable que en la elaboración de programas de prevención sea reconocida la prioridad que tiene la visión de largo plazo, que trascienda las coyunturas, deben plantearse respuestas que permitan prevenir los desastres desde la raíz, atendiendo a las causas sin pensar que la solución parcial de los efectos es suficiente para construir opciones de seguridad.

3. Uno de los problemas que ha limitado la participación social es el manejo de la solidaridad como discurso gubernamental "frío".

En nuestro país ocurre que cuando son oficializadas las experiencias sociales, se burocratizan las estrategias y las acciones correspondientes. Ante ello, la solidaridad debe ser recuperada como expresión vital de la sociedad, no es sinónimo de decisiones tomadas en el escritorio. No podemos aceptar que la solidaridad y el vasto potencial de participación social para construir territorios menos vulnerables sean condicionados a visiones estrechas. Es recomendable que en las propias instituciones gubernamentales sea superada esta actitud, para que tengan mayor capacidad de respuesta, en coordinación con la sociedad civil.

4. Por otra parte, la protección civil es un modelo frágil para ofrecer respuestas integrales ante los desastres.

Hasta ahora los programas de protección civil han sido limitados a las acciones inmediatas, de solución parcial de los problemas reales. Mientras no se asuma que ante los desastres deben diseñarse estrategias y políticas imaginativas, con el concurso ciudadano, difícilmente será resuelta esta contradicción, por ello se propone replantear los esquemas de trabajo, incorporando a las organizaciones sociales y civiles en el diseño, planeación y ejecución de los programas, respetando su autonomía y sus propuestas. Así podremos aspirar a una protección civil integral, que atienda con mayores recursos los requerimientos de prevención y bienestar.

5. También falta hacer política con seriedad, pues en la actualidad es confundida con el oportunismo, por lo que se desprestigia y reproduce una herencia que perjudica las políticas públicas, alejando a la sociedad de aspectos fundamentales para su desarrollo.

Los desastres deben ser concebidos como desafíos para reivindicar la política como ejercicio civilizado de gobierno, donde la participación social adquiera un rol protagónico, y no ser apéndice de decisiones unilaterales. Así, debe haber un compromiso claro para evitar manejos oportunistas —electorales y de manipulación—, para contar con programas participativos cuya aplicación no dependa de la discrecionalidad de los funcionarios en turno.

6. En estrecha relación con lo anterior, tenemos que la legislación se ha erigido en un factor que limita la participación democrática de la sociedad.

Sabemos que las leyes por sí mismas no resuelven la situación analizada, pero también es cierto que si su contenido e interpretación son ambiguos o bien otorgan facultades excesivas a los políticos en detrimento de los derechos de la propia sociedad, difícilmente podremos mejorar las políticas y a las instituciones responsables

de la protección. Sugerimos que se revise el marco legal, y sobre todo en lo relativo a participación social, sea reformado, para avanzar en una legislación que respete el derecho a la organización –social y civil- de la sociedad, así como validar sus iniciativas y propuestas.

7. Otro factor que inhibe la participación es la confusión entre el ejercicio de la autoridad y las prácticas autoritarias, cuya influencia ha repercutido en las organizaciones sociales, mismas que no siempre encuentran interlocución responsable y comprometida para resolver los problemas por parte de los funcionarios.

En México ha sido una tradición que las autoridades confundan su papel como ejecutores de planes y programas, incurriendo en actitudes que privilegian el control político, dejando en segundo términos sus funciones de atención a la sociedad. Pero lo anterior debe resolverse en la perspectiva de la democratización de las decisiones; Consideramos que es posible construir relaciones entre gobierno y sociedad basadas en la civilidad política, en el mutuo respeto. Cuando ocurre un desastre debemos tener cuidado con la idea de que la sociedad es incapaz de enfrentar los problemas, por el contrario, si se procede con una visión estratégica hacia el futuro, se comprenderá que la ciudadanía es capaz de actuar, con apoyo de las autoridades, y definir orientaciones de política conjuntamente con otros actores sociales e institucionales.