



Revista de los

Tribunales Agrarios 48

Parte 1
DE 2

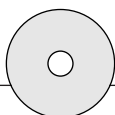
CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA

“ DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ ”

México, 2009

Diseño portada:

Fernando Muñoz Villarreal



NOTA:

EL PRESENTE NÚMERO DE LA REVISTA ES ESPECIAL Y CONTIENE UN CD CON TODOS LOS TRABAJOS PRESENTADOS EN LA VI REUNIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.



Segunda Época Año VI
MAYO - AGOSTO 2009


Revista de los
**Tribunales
Agrarios**

Número 48
PARTE 1 DE 2

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA

“ DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ ”

México, 2009



Revista de los

Tribunales Agrarios

TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

MAGISTRADO PRESIDENTE:

Lic. Ricardo García Villalobos Gálvez

MAGISTRADOS NUMERARIOS:

Lic. Luis Octavio Porte Petit Moreno

Lic. Rodolfo Veloz Bañuelos

Lic. Marco Vinicio Martínez Guerrero

Lic. Luis Ángel López Escutia

MAGISTRADA SUPERNUMERARIA:

Lic. Carmen Laura López Almaraz

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

Lic. Humberto J. Quintana Miranda

OFICIAL MAYOR:

Lic. Carlos Tarrab Quesnel

CONTRALOR INTERNO:

Lic. Juan Bosco García Galán

DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS:

Lic. Ernesto Jiménez Navarrete

DIRECTORA GENERAL DE RECURSOS HUMANOS:

Lic. María de los Ángeles Arellano Sánchez

DIRECTOR GENERAL DE RECURSOS FINANCIEROS:

Profr. Jaime Díaz Morales

DIRECTOR GENERAL DE RECURSOS MATERIALES:

Lic. Jorge Martínez Carrillo

DIRECTOR DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA

“DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ”

Dr. Miguel Castillo Costa

SUBDIRECTOR DE PUBLICACIONES:

Lic. Jaime I. González Carrancá

DISEÑO GRÁFICO Y PORTADA:

Fernando Muñoz Villarreal

ASISTENTE EJECUTIVO:

Mónica Hernández Martínez

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA “DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ”

NIZA 67, 3ER. PISO COL. JUÁREZ C.P. 06600 MÉXICO, D.F.

www.tribunalesagrarios.gob.mx

ceja@tribunalesagrarios.gob.mx

Revista de los
**Tribunales
Agrarios**

Segunda Época Año VI Número 48 MAYO - AGOSTO 2009

**VI REUNIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS AGRARIOS
y Seminario Internacional:
Seguridad Alimentaria y Justicia Agroambiental**

Presentación	1
<i>Lic. Ricardo García Villalobos Gálvez</i> Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario.	
Agradecimientos	4
<i>Lic. Luis Hernández Palacios</i> Magistrado Supernumerario.	
Saludo Inaugural	8
<i>Lic. Josefina Lastiri Villanueva</i> Magistrada del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 17.	
Presencia de la CEPAL	9
<i>Julie Lennox</i> Directora Adjunta de la CEPAL-México. <i>Costos del impacto climático y respuestas alternativas de sociedad y gobierno con la participación de la CEPAL.</i>	
Discurso del enviado Presidencial	12
<i>Ing. Agr. Abelardo Escobar Prieto</i> Secretario de la Reforma Agraria.	
Palabras del Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario	14
<i>Lic. Ricardo García Villalobos Gálvez</i> Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario.	

Intervención del representante del Gobierno del Estado de México <i>Dr. Humberto Benítez Treviño</i> Secretario General de Gobierno del Estado de México.	17
Políticas públicas hacia los núcleos agrarios para combatir la pobreza <i>Ing. Agr. Abelardo Escobar Prieto</i> Secretario de la Reforma Agraria. <i>Proyectos productivos ambientales con la participación de núcleos agrarios.</i>	20
La Seguridad Alimentaria en el mundo <i>Doctor Luis Gómez Oliver</i> Experto de la FAO <i>Alza mundial de los precios de los alimentos. Crisis energética y financiera.</i>	27
Marco legal mexicano para la seguridad alimentaria <i>Diputada Martha Cecilia Díaz Gordillo</i> Diputada de la LX Legislatura de la H. Cámara de Diputados. <i>Seguridad y soberanía alimentaria. Leyes y reglamentos involucrados en la seguridad alimentaria. Ley de Desarrollo Rural Sustentable.</i>	29
Alternativas legales y económicas para fortalecer la producción de alimentos en los núcleos agrarios <i>Lic. Mario Tapia Rivera</i> Gobierno del Estado de México. <i>Desarrollo agropecuario con proyectos productivos con la participación de los campesinos.</i>	41
La propiedad social y la seguridad alimentaria <i>Ing. Alberto Cárdenas Jiménez.</i> Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. <i>Nueva Alianza para el Desarrollo Rural Sustentable.</i>	43
Pago por servicios ambientales <i>Dr. Eduardo Rolón Sánchez</i> Funcionario del Instituto Nacional de Ecología. <i>La conservación de los recursos ambientales debiera producir provecho pecuario para los propietarios de los bosques.</i>	45

Revista de los
**Tribunales
Agrarios**

Segunda Época Año VI Número 48 Mayo - Agosto 2009

Avances en mitigación y adaptación al cambio climático y su vinculación con el campo y la justicia agraria 47

Arq. Myriam Urzúa Venegas

Funcionaria experta de CEPAL-México.

Gestión agroambiental. Tribunales Agrarios y la vinculación de los derechos agrarios y ambiental. Asistir a los campesinos en sus negociaciones con grandes empresas con la finalidad de no causar daños ecológicos.

**Financiamiento y apoyo técnico para proyecto de bonos de carbono
Mecanismos de Desarrollo Limpio** 63

Ing. Ubaldo Elizondo

Magistrado Supernumerario.

Reducción de emisiones. Comercio de emisiones. Los mercados de carbono. Protocolo de Kyoto.

Los Servicios Ambientales en la Legislación Mexicana 67

Mtro. Francisco López Bárcenas

Investigador del Comité y Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. Cámara de Diputados.

Ley de Desarrollo Forestal Sustentable. Ley General de Vida Silvestre. Fondo Forestal Mexicano.

Pago por servicios ambientales hidrológicos 81

Ing. Jorge Rescala Pérez

Director General de Probosque, Gobierno del Estado de México.

Compensación económica a pobladores de ecosistemas productores de servicios ambientales. Áreas forestales en el Estado de México.

La Procuración Estatal de Protección al Ambiente 86

Lic. Fernando J. Montes de Oca y Domínguez

Procurador Estatal de Protección al Ambiente del Estado de Jalisco.

Reconocimiento de la importancia del Derecho Ambiental.

Una nueva Procuraduría Agraria 88

Lic. Rocendo González Patiño

Procurador Agrario. Gobierno Federal.

Apoyo al ordenamiento de la propiedad rural. Asesoría jurídica para la organización agraria básica.

Reforma al Artículo 27 Constitucional. Medios Alternativos de Justicia Agraria

99

Dr. Marco Antonio Díaz de León Sagaón

Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 24.

Medios alternativos de justicia agraria para la solución de controversias surgidas en el seno de los ejidos y comunidades indígenas.

Revista de los Tribunales Agrarios. Publicación cuatrimestral Mayo-Agosto de 2009. Editor Responsable Lic. Jaime I. González Carrancá. Número de Certificado de Reserva otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor: 04-2005-051712020300-102. Número de Certificado de Licitud de título: 12260. Número de Certificado de Licitud de Contenido: 8914. Domicilio de la Publicación: Niza 67, 3er. piso, Colonia Juárez, C.P. 06600, México, D. F., Grupo Comercial e Impresos Condor, S.A. de C.V., Norte 178 No 558, Col. Pensador Mexicano, Venustiano Carranza, C.P. 15510, México, D. F. Distribuidor: Tribunal Superior Agrario en forma gratuita.

El contenido de los ensayos no es responsabilidad de los Tribunales Agrarios, siendo exclusivamente responsables los autores.

Presentación

*Lic. Ricardo García Villalobos Gálvez**

DESDE SU CREACIÓN los Tribunales Agrarios del país, coordinados por el Tribunal Superior Agrario, mantienen una constante actividad de reflexión interna y de actualización en diversas materias vinculadas con la seguridad jurídica sobre la posesión de la tierra de los núcleos agrarios. Las dinámicas nacional e internacional sobre el buen aprovechamiento de los recursos naturales establecen nuevos ámbitos de acción relacionadas con los aspectos del medio ambiente, así como con la seguridad alimentaria, los cuales inciden en las condiciones de vida de los campesinos.

Como parte de esta práctica Institucional se llevó a cabo la VI Reunión Nacional de Magistrados Agrarios y Seminario Internacional: Seguridad Alimentaria y Justicia Agroambiental, los días 10, 11, 12 y 13 de noviembre de 2008, en Ixtapan de la Sal, Estado de México.

El encuentro de los Magistrados tuvo dos tipos de actividades:

Por una parte, y con la idea de incorporar en la discusión y reflexión institucionales las experiencias y visiones de política pública y jurisdic-

* MAGISTRADO PRESIDENTE del Tribunal Superior Agrario.

cionales que se manifiestan en la actualidad, se presentaron ponencias por expertos nacionales e internacionales que enfatizaron sobre dos temas que perfilan todo lo relacionado con el campo: La seguridad alimentaria- derecho a la alimentación y la Justicia Agroambiental.

Respecto de la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación, se estableció, desde la Introducción a la Reunión, que son dos conceptos estrechamente vinculados. El primero se refiere a la protección del espacio de autodeterminación de los países para definir sus políticas agrícolas, agrarias y alimentarias; modelos propios de producción y patrones de consumo de alimentos; mientras que el segundo, el derecho a la alimentación, es un derecho humano que ha sido instrumentado jurídicamente para proteger a las personas, comunidades y pueblos; y garantizarles su disfrute adecuado de alimentos. Ambos conceptos se integran, sustentan y adquieren dimensión sociopolítica y jurídica en la noción integradora de soberanía alimentaria.

En cuanto a la Justicia Agroambiental, se reflexiona y proponen iniciativas para vincular la seguridad jurídica, que garantice la tenencia de la tierra y su aprovechamiento adecuado, con la preservación de los recursos naturales para contribuir a mitigar la crisis ambiental y, particularmente, el cambio climático.

La concurrencia de las políticas y acciones públicas agraria y ambiental permitirán mejorar el aprovechamiento de los recursos naturales, a fin de lograr la sustentabilidad en el campo, que garantice la protección de los derechos individuales y colectivos relativos a la disposición de recursos como la tierra, el agua, los bosques, la selva, los manglares y los recursos del mar, los cuales requieren de garantía jurídica y, específicamente, de su jurisdiccionalización.

Por otra parte, se constituyó un espacio de reflexión colectiva sobre temas jurisdiccionales que atienden los Tribunales Agrarios, respondiendo a las orientaciones del Pleno del Tribunal Superior Agrario, con

la participación de los magistrados de los Tribunales Unitarios del país, en 5 mesas de trabajo. Los temas discutidos dieron como resultado propuestas importantes que se incorporan en esta publicación.

Esta VI Reunión Nacional de Magistrados Agrarios y Seminario Internacional: Seguridad Alimentaria y Justicia Agroambiental, fue posible por la conjunción de visión política, responsabilidad institucional y compromiso con el campo mexicano del Lic. Enrique Peña Nieto, Gobernador del Estado de México, y el Tribunal Superior Agrario.

Al mismo tiempo, se contó con el respaldo y representación del Señor Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, en la persona del Secretario de la Reforma Agraria, Ing. Abelardo Escobar Prieto, a quienes agradecemos, como también a todos los expertos nacionales e internacionales y representantes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, su presencia y participación.

Agradecimientos

*Lic. Luis Hernández Palacios**

HA SIDO UNA CONSTANTE de los Tribunales Agrarios compartir sus Reuniones Anuales con el Gobierno de algún estado del país, a fin de reconocerles el esfuerzo que realizan en su jurisdicción, como por la disposición de contribuir a fortalecer la justicia agraria en el campo mexicano.

En esta oportunidad, la VI Reunión Nacional de Magistrados Agrarios y Seminario Internacional: Seguridad Alimentaria y Justicia Agroambiental, se llevó a cabo en el Estado de México. La gentileza y apoyo del Lic. Enrique Peña Nieto, Gobernador del Estado de México, y del Dr. Humberto Benítez Treviño, Secretario General de Gobierno del mismo Estado. Hacia ambos nuestro agradecimiento.

La concurrencia de expertos nacionales e internacionales permitió apreciar y comentar trabajos de excelencia, que contribuyen a la práctica jurídica de los Tribunales Agrarios.

Nuestro reconocimiento y agradecimiento a cada uno de los expositores por su valiosa participación:

* MAGISTRADO SUPERNUMERARIO

Coordinador General de la VI Reunión Nacional de Magistrados de los Tribunales Agrarios y Seminario Internacional.

GOBIERNO FEDERAL

- Ing. Agr. Abelardo Escobar Prieto
Secretario de la Reforma Agraria
- Ing. Alberto Cárdenas Jiménez
Secretario de la SAGARPA
- Lic. Rocendo González Patiño
Procurador Agrario

HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN

- Senador Heladio Ramírez López
- Diputada Martha C. Díaz Gordillo
- Mtro. Francisco López Bárcenas
CEDRSSA - Cámara de Diputados

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(CEPAL), ONU.**

- Julie Lennox
Directora Adjunta de CEPAL - México
- Arq. Myriam Urzúa Vengas
Experta CEPAL-México

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA
Y LA ALIMENTACIÓN (FAO)**

- María del Carmen Culebro
Enviada especial de la Oficina México
- Dr. Luis Gómez Oliver
Experto

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO

- Dr. Humberto Benítez Treviño
Secretario General de Gobierno
- Lic. Mario Tapia Rivera
Director General de Desarrollo Rural

- Ing. Jorge Rescala Pérez
Director General de Probosque

GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO

- Lic. Fernando J. Montes de Oca y Domínguez
Procurador Estatal de Protección al Ambiente

INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA

- Dr. Eduardo Rolón Sánchez

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO

- Ing. Ubaldo Elizondo
Representante en México

CONFEDERACIÓN NACIONAL CAMPESINA

- Dr. Mariano Palacios Alcocer
Consejo Consultivo de la Confederación Nacional Campesina

TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS

- Dr. Marco Antonio Díaz de León Sagaón
- Lic. Sergio Luna Obregón
- Lic. Agustín Hernández González

EXPERTOS INTERNACIONALES

- Dr. Carlos Aníbal Rodríguez
Argentina
- Dr. Rafael Chávez
Colombia

A cada una (o) nuestro sincero agradecimiento y compromiso de compartir vuestras exposiciones y experiencias con todos los miembros de los Tribunales Agrarios y personas vinculadas al desarrollo del campo mexicano.

Dirección de los Trabajos

PRESIDENCIA

- Lic. Ricardo García Villalobos Gálvez
Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario
- Lic. Enrique Peña Nieto
Gobernador Constitucional del Estado de México

COORDINACIÓN GENERAL

- Lic. Luis Hernández Palacios
Tribunal Superior Agrario
- Dr. Humberto Benítez Treviño
Gobierno del Estado de México

COORDINACIÓN LOGÍSTICA DEL TSA

- Lic. Carlos Tarrab Quesnel
Oficial Mayor del TSA

COORDINACIÓN DEL PROGRAMA

- Iván Moscoso Rodríguez
TSA.

Saludo Inaugural

*Lic. Josefina Lastiri Villanueva**

ESTIMADAS Y ESTIMADOS asistentes a la VI Reunión Nacional de Magistrados Agrarios y Seminario Internacional: Seguridad alimentaria y Justicia agroambiental, mis palabras son para agradecer a nombre de todos los que trabajamos en los Tribunales Agrarios y en el propio, la concurrencia de autoridades y expertos. Principalmente al Señor Ing. Abelardo Escobar Prieto, Secretario de la Reforma Agraria en representación del señor Presidente de la República, al Señor Dr. Humberto Benítez Treviño, Secretario General de Gobierno del Estado de México, en representación del Señor Gobernador Enrique Peña Nieto, a la Diputada Martha Díaz Gordillo, Presidenta de la COCOPA, al Señor Licenciado Ricardo García Villalobos Gálvez, Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario, a los Magistrados del Pleno del Tribunal Superior Agrario, a todos compañeros magistrados de los Tribunales Unitarios Agrarios, a los amables integrantes del Presidium, así como de los expertos nacionales y extranjeros que nos van a ilustrar con sus ponencias en esta Reunión de Magistrados, la cual es muy importante para nosotros, los que integramos este Tribunal Agrario, porque nos sirve para nutrir nuestro trabajo.

* MAGISTRADA DEL TRIBUNAL Unitario Agrario del Distrito 17, con sede en Morelia, Michoacán.

Presencia de la CEPAL

*Julie Lennox**

A NOMBRE DE LA SECRETARIA Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Sra. Alicia Bárcenas, así como del Director a cargo de nuestra Sede Subregional en México, señor Jorge Mattar, quisiera en primer lugar agradecer al Tribunal Superior Agrario la oportunidad que nos han brindado de colaborar con ustedes en reflexionar sobre los retos del desarrollo -como son la seguridad alimentaria y el cambio climático- que afectan al campesino mexicano y la importante labor de su institución de brindarles certeza legal y un marco para la resolución de conflicto.

En México existe una enorme riqueza natural que permitiría a toda su población altos niveles de bienestar, pero este futuro será posible en la medida en que reduzcamos la desigualdad en la distribución de la riqueza, acceso a los recursos naturales y a los beneficios de la actividad humana, y reduzcamos la gran vulnerabilidad construida que expone una importante parte de la población a impactos muy negativos del cambio climático.

Al respecto, el mundo agrario va enfrentar impactos generados por los aumentos de la temperatura y las variaciones importantes en los niveles

* DIRECTORA ADJUNTA DE LA CEPAL-MÉXICO.

anuales y distribución temporal de la precipitación, incluyendo eventos extremos como los huracanes y el aumento del nivel del mar. Es uno de los sectores y poblaciones más directamente afectadas por el clima, como ustedes bien saben. Y en México, por su tamaño y la diversidad de climas y geografía, va a haber mucha variedad de impactos entre las zonas del

La seguridad alimentaria y el cambio climático que afectan al campesino mexicano

país, particularmente entre el norte -donde es probable que las mayores temperaturas y la menor precipitación, afectarán seriamente la producción agrícola-, mientras que en el sur hay posibilidad de mayor precipitación que pondrá compensar, por lo menos en los primeros años, el aumento de la temperatura. Posiblemente, también, al principio en las sierras y zonas altas, la productividad de

algunos productos pueda subir. Lo cierto es que todo producto agropecuario tiene curvas de productividad por temperatura y por disponibilidad de agua, y si no bajamos drásticamente las emisiones de los gases efecto invernadero a nivel mundial en el transcurso del siglo vamos a llegar a una generalizada tendencia de reducción en los niveles de productividad, afectando a los medios de vida de los campesinos y la seguridad alimentaria. Estos cambios en la productividad de la tierra pueden generar cambios hacia cultivos menos sensibles (como maíz al frijol), abandono de actividades agrícolas en algunas zonas, mayor migración, presión sobre los bosques, sobre las fuentes de agua y sobre las tierras, en las zonas del país donde aún queda mayor productividad. Este conjunto de impactos entre-relacionados y de los cuales solamente he mencionado algunos, muy posiblemente generará mayores conflictos agrarios y mayor demanda por sus servicios en la sociedad mexicana. Me alegro mucho que se han dado esta tarea de fortalecer su conocimiento al respecto y puedo observar que tienen en México un conjunto de instituciones y expertos, reconocidos a nivel mundial, para apoyarles en esta tarea, algunos de los cuales van a estar participando en este evento y otros que sé que participaron en el evento anterior.

En este sentido, les comento que una de las iniciativas mexicanas justamente tiene que ver con estimar los costos del impacto que tiene el cambio climático y de las alternativas de respuesta que tiene la sociedad mexicana, es el estudio de la economía del cambio climático en México, realizándose por un conjunto de instituciones públicas y científicas de este país y que está sirviendo de punto de referencia para una iniciativa, donde colabora CEPAL, para realizar este tipo de estudio en Centroamérica, el Caribe y Sudamérica.

Todas las instituciones de nuestra sociedad necesitan definir su papel en este esfuerzo y abrirse mucho más a una colaboración interinstitucional necesaria para generar una respuesta colectiva frente al cambio climático y el problema estructural de fondo, que es trazar un camino de desarrollo mucho más sostenible, solidario y equitativo. Hay mucho que hacer y muy poco tiempo para hacerlo, y unas de las funciones muy importantes en este esfuerzo es asegurar una institucionalidad de verdadera justicia dentro de las inestabilidades y las incertidumbres que van a intensificarse en las próximas décadas y generaciones.

Al mismo tiempo, las diversas respuestas al cambio climático como la generación de energía de fuentes renovables, sea solar eólico o biocombustibles, y la necesidad de proteger o promover la diversidad genética de los productos agrícolas y la seguridad alimentaria, que también tendrán impactos sobre el agro y por ende los casos que podrán a llegar a ustedes.

Por lo tanto, les animo a aprovechar esta oportunidad de reflexión, este momento de considerar los retos estratégicos de su quehacer y espero que les inspire y anime a seguir trabajando por la justicia en el agro mexicano.

Discurso del enviado Presidencial

*Ing. Agr. Abelardo Escobar Prieto**

SEÑOR PRESIDENTE del Tribunal Superior Agrario, Magistrado Ricardo García Villalobos.

Dr. Humberto Benítez Treviño, Secretario General de Gobierno y representante del señor Gobernador del Estado de México, Lic. Enrique Peña Nieto.

Señoras y señores magistrados; distinguidos ponentes.

Compañeras y compañeros del Sector Agrario del Gobierno Federal.

A nombre del señor Presidente de la República, Lic. Felipe Calderón Hinojosa, me es muy grato participar en los trabajos de este Encuentro Nacional de Magistrados Agrarios al que con gran visión su presidente, el magistrado García Villalobos, lo ha enmarcado en una agenda de gran importancia mundial.

Y es que los Tribunales Agrarios, como todas las instituciones relacionadas con el campo mexicano, no pueden ni deben marginarse respecto a problemas que son motivo de preocupación mundial, como lo es el cambio climático y sus consecuencias para la agricultura, especialmente en materia de seguridad alimentaria, así como el fomento de la justicia agroambiental.

* SECRETARIO de la Reforma Agraria.

Estos, son temas que -a iniciativa del presidente Calderón- tienen un lugar preponderante en la agenda del Gobierno Federal, sobre todo lo relacionado al cambio climático, en torno al cual se han venido realizando una serie de acciones para la protección y reestablecimiento del equilibrio ecológico.

En algunos casos, son temas que han comenzado a posicionarse en la sociedad, pero sobre los que hay que seguir ablando para que nuestras acciones sean parte de la vida cotidiana.

México está muy a tiempo de cuidar, proteger y enriquecer sus bosques, sus selvas, su biodiversidad y todo aquello que nos da identidad y nos hace diferentes.

La seguridad alimentaria tiene que pasar, necesariamente, por la incorporación al desarrollo de los ejidos y comunidades. Difícilmente podremos conservar nuestras riquezas naturales si no somos capaces de brindar a las familias rurales los medios que les permitan la explotación racional y sustentable de esos recursos.

Tampoco les podremos prohibir su aprovechamiento, que sin organización y capacitación sólo se expresa como destrucción, si no les damos los medios para acceder al desarrollo y ser parte de la construcción del México moderno que requieren las nuevas generaciones.

Ese México, tiene que ser un país ordenado, respetuoso de la ley, del equilibrio con la naturaleza y con plenas oportunidades de desarrollo productivo y personal para todos los mexicanos.

Ese es el compromiso, el sueño de todos los que trabajamos en el gobierno del Presidente Felipe Calderón y nos congratulamos de ir en la misma ruta y bajo la misma perspectiva con los Tribunales Agrarios del país.

Muchas gracias y les deseo el mejor de los éxitos en estos tres días de trabajo para el desahogo de tan importante agenda.

México está
a tiempo de cuidar,
proteger y
enriquecer sus bosques,
sus selvas,
su biodiversidad

Palabras del Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario

*Lic. Ricardo García Villalobos Gálvez**

MUY QUERIDOS AMIGOS del Presidium, particularmente Humberto Benítez Treviño, con quien me une una gran amistad de compañerismo y de trabajo conjunto; desde luego mi amigo Abelardo Escobar, que siempre atento nos acompaña a todos los eventos a los que requerimos su presencia y ahora con la honrosa representación del ciudadano Presidente de la República.

Antes de iniciar quisiera hacer una breve reflexión sobre los últimos acontecimientos. Aquí hay un desplegado en donde están los nombres de Juan Camilo Muriño Terrazos, José Santiago Vasconcelos, José Miguel Monterrubio Cubas, el Ing. Arcadio Valenzuela Lans y Ricardo Alex Aguinaga, que fallecieron el día 4 de noviembre del año en curso. El Pleno del Tribunal Superior Agrario acordó, en la primera sesión plenaria posterior al lamentable acontecimiento, guardar un minuto de silencio. Se pidió a los Tribunales Unitarios que también hicieran lo propio, el mismo día en las horas en que tuvieran la mayor cantidad de público; pero ahora quisiera yo pedirles a todos que de pie le diéramos un abrazo al Presidente de la República, nuestra solidaridad con las instituciones y sobre todo su trabajo esforzado para que México siga progresando.

* MAGISTRADO PRESIDENTE del Tribunal Superior Agrario.

Muchas Gracias.

Quiero aprovechar la oportunidad, ya lo dijo Julie hace un rato en su brillante intervención, la presencia de dos instituciones que han sido clave para los últimos seminarios, como son la CEPAL, con la cual integramos un convenio de colaboración hace cinco años y, desde luego, la FAO, que se ha incorporado a los trabajos de este Tribunal, apoyados también en este procedimiento, y por la Dra. Culebro, que nos hace favor de acompañarnos y a quien agradecemos su presencia e igualmente a los amigos expositores tanto de Colombia y de Argentina.

Quiero decir a ustedes que también se encuentra aquí presente una Diputada brillante, que es la presidenta de la COCOPA: Martha Díaz Gordillo, que asimismo se ha empeñado muchísimo en hacer mejor la justicia agraria. Un esfuerzo adicional hace hoy ante los problemas de tipo presupuestal y te agradezco mucho Martha tu presencia porque ayer sesionaron hasta muy tarde; pero tuvo la gentileza de venir de inmediato y, bueno, regresará otra vez porque se reinician las pláticas de presupuesto y por fortuna contamos con una gran representante popular que entiende los temas de la justicia agraria; que nos defiende, porque hay por ahí, de repente, algunos embargos sobre el presupuesto del Tribunal, que está muy ajustado, y agradecer mucho el esfuerzo de todos los miembros de la Comisión Interna de la Reforma Agraria.

Obviamente quiero referirme a por qué el Estado de México es sede de esta Reunión Nacional y Seminario Internacional. En primer lugar es el estado de la República que tiene más Tribunales Unitarios Agrarios, la intensidad de trabajo en esta entidad es muy grande y la problemática es difícil. No hay un tribunal que no tenga problemas y complicaciones en el país; pero en el Estado de México, particularmente, los cuatro tribunales presentan problemas muy delicados, muy serios; hay conurbación. De hecho el crecimiento del Estado de México ha sido muy importante, y platicando con el Gobernador Enrique Peña Nieto, acordamos que sería aquí, bajo los auspicios del Estado de México, que tendríamos esta VI Reunión Nacional. Por fortuna, le decíamos al Gobernador Peña, fuera Humberto Benítez Treviño,

quien nos hiciera el favor de coordinar los trabajos, por ello agradezco mucho la deferencia que han tenido, y el clima de trabajo de mucha tranquilidad.

Todos han conocido el hecho lamentable de hace algunas semanas, el fallecimiento del Presidente Municipal a manos de criminales que ya, por fortuna, hoy en la mañana todos quedaron consignados y se encuentran ya en prisión, y esto es bueno, obviamente implica un avance de la justicia general.

Creo que ya se explicó con mucho cuidado, mucho detenimiento, por qué la importancia de esta temática, no voy a repetir cosas que ya se han dicho, vamos a ponernos a trabajar muy fuerte.

Agradezco asimismo, la presencia de Ricardo Sili quien nos acompaña también regularmente en todos los eventos que tenemos y que se suma a los esfuerzos que hacemos. Desde luego a mis compañeros del Pleno, que hemos ido formando un equipo de trabajo sólido y bien estructurado y que esperamos podamos, bajo estas condiciones, dar mejor resultado a nuestros compañeros magistrados de los Tribunales Unitarios. Quiero agradecer, también, la presencia de los medios de comunicación. Particularmente a Luis Hernández Palacios, que nos ha hecho el favor de coordinar este trabajo, como en años anteriores, y desde luego que a todos y cada uno de ustedes agradecerles el esfuerzo que siempre hacen. Yo les quiero pedir que lo transmitan al personal de los Unitarios, expresarles que seguimos resolviendo los problemas con la misma plantilla de personal y actualmente tenemos un tercio más de trabajo que hace unos años. Eso quiere decir que el esfuerzo, las ganas y el gran compromiso de quienes colaboran con ustedes es muy grande y reconocido por todos nosotros.

Intervención del representante del Gobierno del Estado de México

*Dr. Humberto Benítez Treviño**

CONTADOR PÚBLICO Óscar Tovar Arizmendi, Presidente Municipal de Ixtapan de la Sal.

Señor Magistrado Ricardo García Villalobos, Presidente del Tribunal Superior Agrario.

Señor Ingeniero Abelardo Escobar, Secretario de la Reforma Agraria.

Señoras y Señores Magistrados Agrarios:

Siempre resultará grato compartir estos momentos de acercamiento e identidad entre mis pares, distinguidos abogados aquí reunidos en esta VI Reunión Nacional de Magistrados de los Tribunales Agrarios, encuentro de juristas de la justicia social, en el que tengo el honor de representar al Gobernador Constitucional del Estado de México, Enrique Peña Nieto, quien por mi conducto, les envía un cálido saludo y les desea una placentera estancia en este florido lugar de la tierra mexiquense.

Esta tierra suriana, la tierra que me vio nacer, es la madre bondadosa que hace germinar a la planta y la esperanza en el campo.

Por eso trabajar el campo ha sido la preocupación de todas las generaciones, que aquí conviven, porque de la tierra fértil se crean los frutos del sustento alimentario.

* SECRETARIO GENERAL de Gobierno y representante personal del Lic. Enrique Peña Nieto, Gobernador Constitucional del Estado de México.

Por tal motivo, subrayo el objetivo de esta Reunión Nacional de Magistrados Agrarios, que es encontrar la justicia en el campo mexicano, pues es en las comunidades rurales donde el trabajo une, identifica y forma conciencia social.

Hoy recordamos que en el mundo prehispánico los aztecas considera-

ban a la tierra como una deidad a la que le denominaban Tlalli, y al vino, que era el agua con que se fertilizaba, se le conocía como Ocli, de ahí la deidad conocida como Tláloc, que quiere decir el dador de la vida, el vino-agua que hacía brotar el verde de la tierra, sustento del Mexico y del mundo Mesoamericano.

La tierra da señorío cuando su tenencia se le considera un lujo, pero más que ello, la

La tierra para el campesino es el lugar en donde brota la esperanza, en donde recibe la puesta del sol trabajando.

tierra para el campesino es el lugar en donde brota la esperanza, en donde recibe la puesta del sol trabajando, y en donde el amanecer se vuelve canción con el murmullo de los pájaros y el aroma de las plantas que nos alimentan.

Si rememoramos aquellos momentos de los debates del Congreso Constituyente de 1856-1857, viene a nuestra mente la intervención del diputado mexiquense Ponciano Arriaga, cuando al presentar su voto sobre la propiedad, sostenía "que la Constitución debería ser la ley de la tierra, porque el trabajo y la producción, no constituyen, sino que confirman y desarrollan el derecho de propiedad".

El distinguido médico Isidoro Olvera, diputado constituyente del Congreso 1856-1857, afirmaba que hacer justicia al campo y resolver los problemas de los campesinos debería ser un imperativo del Estado, porque la tierra pertenece a todos los hombres como un bien patrimonial legítimo, reconocido universalmente.

En nuestro tiempo, garantizar seguridad jurídica en el campo, es cumplir con la obligación del Estado de mantener el orden y el desarrollo comunitario.

El Estado deposita en los Magistrados Agrarios un preciado encargo, que es impartir la justicia social en el campo de acuerdo con el imperativo

constitucional de la prontitud y expeditéz, para evitar largos litigios que afectan el ánimo y generan desaliento en el campesino.

Por ello, permítanme decirles con afecto y respeto, señoras y señores Magistrados: que reconocemos su labor al servicio de los justiciables que se acercan a las instancias agrarias, con el anhelo de mantener el legado que sus mayores depositaron en sus manos, la tierra que es el bien máspreciado que pueden heredar a sus hijos.

Señoras y Señores Magistrados:

Bienvenidos a la tierra mexicana que algún día en Jilotepec, vio nacer al jurista, revolucionario, político y escritor de los grandes problemas nacionales, Andrés Molina Enríquez.

Por esa tradición, aquí en el Estado de México los campesinos siguen considerando a la tierra como una fuente alimentaria y sólo esperan el apoyo institucional para hacer fructificar la campiña, como lo hizo en su tiempo el Gobernador Carlos Hank González con sus planes rancheros, y como lo impulsa ahora, con emoción y talento, Enrique Peña Nieto, quien no cesa de entregar tractores para el desarrollo agropecuario, habiendo entregado hasta el día de hoy 2850 tractores, para mantener en el campo la esperanza fundada en el provenir y en el mejoramiento de la calidad de vida que bien merecen nuestros campesinos.

Cumplirle al campo es, sigue siendo, un compromiso de profundo contenido social.

Muchas gracias.

Con la plena convicción de que estos encuentros unan propósitos y afinen criterios para una mejor impartición de la justicia agraria, hoy 11 de noviembre, del 2008 a nombre de Enrique Peña Nieto, Gobernador Constitucional del Estado de México, declaro formalmente inaugurada la VI Reunión Nacional de Magistrados de los Tribunales Agrarios.

Enhorabuena.

Políticas públicas hacia los núcleos agrarios para combatir la pobreza

*Ing. Agr. Abelardo Escobar Prieto**

SEÑOR PRESIDENTE del Tribunal Superior Agrario, Magistrado Ricardo García Villalobos.

Dr. Humberto Benítez Treviño, Secretario General de Gobierno y representante del señor Gobernador del Estado de México, Lic. Enrique Peña Nieto.

Señoras y señores magistrados; distinguidos ponentes.

Compañeras y compañeros del Sector Agrario del Gobierno Federal.

Antes que nada, quiero agradecer al magistrado Presidente, Ricardo García Villalobos, la invitación para participar en este encuentro y compartir con las instituciones del Sector Agrario del Gobierno Federal la agenda de los Tribunales Agrarios en temas tan importantes como lo son el Cambio Climático y la Seguridad Alimentaria.

En la Secretaría de la Reforma Agraria estamos convencidos de que para construir un Desarrollo Rural Sustentable, que garantice la disponibilidad de alimentos y recursos naturales para las generaciones futuras, necesitamos trabajar intensamente en una cultura ambiental que dimensione la importancia de nuestros bosques y selvas.

* SECRETARIO DE LA REFORMA Agraria del Gobierno de México.

A iniciativa del Gobierno del Presidente Calderón, por primera vez ejidos y comunidades están contribuyendo a la conservación del medio ambiente a través del extraordinario potencial que tienen en cuanto a recursos naturales.

Se estima que el 83 por ciento de las áreas naturales protegidas están dentro de ese 52 por ciento del territorio que es propiedad social, y que el 74 por ciento de los ecosistemas y especies también se ubican dentro de las 103.5 millones de hectáreas que integran los 31 mil 500 núcleos agrarios.

Por eso, el pago por servicios ambientales se vislumbra como la gran oportunidad para mejorar el nivel de vida de las familias de ejidos y comunidades, en virtud de que 9 de cada 10 hectáreas del sector social rural está consolidada en sus derechos de propiedad.

Sobre el cómo se aprovecharán los recursos naturales, será una decisión de las asambleas de los ejidos y las comunidades, ya que el 75 por ciento de la superficie boscosa certificada es tierra de uso común.

No hay que olvidar que del total de la superficie social sólo el 30 por ciento es área parcelada susceptible de adoptar el dominio pleno y el 70 por ciento restante son áreas de uso común, principalmente de comunidades, que no pueden parcelarse por ser bosques o selvas que se explotan en forma comunal, aunque pueden ser aportadas a sociedades integradas por los propios comuneros con inversionistas.

Las áreas boscosas deben mantenerse como están y de ninguna manera autorizar su parcelamiento, como se pretende en algunas zonas que han adquirido alto valor comercial, principalmente en zonas turísticas.

La ley es clara y todos debemos ceñirnos a ella. No debe interpretarse o "adaptarse" a modo de los intereses de grupos económicos que sólo ven su beneficio, sin importar el daño o destrucción ambiental que provocan.

Necesitamos trabajar intensamente en una cultura ambiental que dimensione la importancia de nuestros bosques y selvas.

El reto es impulsar proyectos productivos ambientales en los que participen los núcleos agrarios para que, a través de la organización y capacitación, se promuevan mejores prácticas de producción y consumo de los recursos naturales de selvas y bosques.

En este proceso, el pago de servicios ambientales será fundamental para promover el cultivo de especies endémicas, así como productos orgánicos y con denominación de origen.

El ecoturismo rural también tiene grandes oportunidades de crecer para atraer esa enorme demanda que existe dentro y fuera del país.

Estamos trabajando de la mano con las Secretarías de Turismo y Semarnat, en donde una de las tareas que estamos desarrollando es la difusión de los reglamentos y estatutos de los núcleos agrarios, con la inclusión de las normas, para un aprovechamiento racional de los recursos naturales.

Con esto, pretendemos que todos vayamos por la misma senda del cuidado ambiental, tal y como lo ha instruido el Presidente de la República, Lic. Felipe Calderón, al poner en marcha ProÁrbol, uno de los programas más ambiciosos a nivel nacional y mundial en materia ambiental.

Nuestros programas del Fappa, Promusag y Joven Emprendedor ya fueron reencausados hacia proyectos productivos enfocados al cuidado ambiental, especialmente cuando los atributos de la tierra así lo demandan.

De tal forma que todos aquellos proyectos enfocados al cuidado y conservación de los bosques y selvas, ya sea a través de la recolección de semillas, siembra o plantación de árboles, entre otros, tienen preferencia y estamos cuidando que los grupos beneficiados tengan la capacitación suficiente para garantizar el éxito del proyecto, a fin de que contribuya en términos reales a mejorar el nivel de vida de las familias campesinas y a incrementar nuestra riqueza en recursos naturales como país.

La meta sigue siendo la misma: poner fin a la paradoja de que en los núcleos agrarios más ricos en recursos naturales vivan las familias más pobres de México porque no tienen la organización ni la capacitación que se requiere para el aprovechamiento de esos recursos.

Ya tenemos experiencias que nos confirman que ese es el camino. El trabajo coordinado que realizamos en Chiapas con la SEMARNAT, en torno al Programa de Atención Integral a la Comunidad Zona Lacandona y la Reserva de la Biosfera de Montes Azules, nos permitió concluir con éxito el ordenamiento de los derechos de la propiedad, pilar fundamental para la conservación de los recursos naturales.

El primer gran avance fue la recuperación y titulación, a favor de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de más de 36 mil hectáreas de terrenos nacionales, que se incorporaron a la reserva de la Biosfera "Montes Azules".

Asimismo, para difundir la cultura ecológica en los núcleos agrarios y contribuir al adecuado aprovechamiento de sus recursos naturales, a través de la Procuraduría Agraria se han capacitado a casi 400,000 campesinos y recientemente se suscribió un convenio de colaboración con la PROFEPA para fortalecer estas acciones.

No se trata de maniatar a los núcleos agrarios en todo aquello que pudiera repercutir en daño ecológico, sino de reeducar y direccionar sus actividades en función de políticas públicas que estimulen su participación y bienestar en materia ambiental y producción de alimentos.

Señoras y señores magistrados:

Amigas y amigos:

Como nunca antes, hoy los ejidos y las comunidades tienen las bases para entrar de lleno al Desarrollo Agrario Integral y crear las condiciones necesarias para mejorar el nivel de vida de los habitantes del Sector Rural para que no tengan que acudir a la emigración como la única forma de solucionar sus problemas económicos.

Pero para avanzar sobre esta ruta, nos enfrentamos a varios problemas, uno de ellos es el demográfico.

Poner fin a la paradoja de que en los núcleos agrarios más ricos en recursos naturales vivan las familias más pobres de México.

En el medio rural viven cerca de 30 millones de personas y la mayoría de ellas está en comunidades de menos de 2 mil 500 habitantes. La mitad de esta población tiene menos de 20 años y en su mayoría no tienen acceso a la tierra o a otras opciones de empleo.

En contraste, el 63% de ejidatarios y comuneros, rebasan los 50 años y de éstos el 31% tienen 65 años o más, y literalmente se mueren en el surco porque su acceso a las pensiones es inexistente.

Los ejidos y comunidades tienen las bases y crear las condiciones necesarias para mejorar el nivel de vida.

Esta problemática la estamos atacando con el Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras y su objetivo es rejuvenecer las manos que trabajan la propiedad social, sin que ello implique el desplazamiento de los adultos mayores

en condiciones de desventaja.

Sus atributos de innovación, sustentabilidad, replicabilidad y medición de impactos contra la pobreza, le han permitido ganar -de entre 150 proyectos de todo el mundo el "Arado de Oro"-, con el que el Banco Mundial lo reconoce como el mejor programa que brinda acceso a la tierra a jóvenes campesinos.

Este programa está focalizado a zonas del país que tienen alta marginación, presencia indígena, que expulsan migrantes, con problemas de manejo ambiental, etc., y consiste en integrar a 25 jóvenes de dos o tres núcleos agrarios en un proyecto escuela en donde se les capacita durante 6 meses, pagándoles un salario mínimo para que participen de tiempo completo.

Al término de ese periodo a cada joven se le otorga un financiamiento con intereses preferentes para que compre una parcela a un adulto mayor de su ejido, pudiendo ser incluso a sus propios padres.

Al convertirse en titulares de su parcela se les brinda apoyo económico -parte subsidio parte crédito- para el establecimiento del proyecto productivo para el que fueron capacitados.

El programa puede ser una opción, no la única, pero sí una opción real para arraigar a los jóvenes en sus comunidades a través de proyectos productivos que ya en algunos casos forman cadenas productivas, como por ejemplo grupos de jóvenes emprendedores actualmente producen entre 9 y 10 millones de arbolitos.

Operamos otros programas como el Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios (FAPPA), destinado a campesinos que no son titulares de derechos agrarios y que precisamente por eso son grupos más desprotegidos.

El Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG); dedicado a grupos de mujeres, muchas de ellas cabezas de familia porque sus esposos o hijos se han ido al extranjero y los apoyos les permiten establecer pequeñas empresas que les ayudan a mejorar sus condiciones de vida.

Este programa de la mujer, que este año recibió un incremento presupuestal del 60 por ciento, está llamado a ser un programa líder en las comunidades en virtud de que miles y miles de mujeres campesinas se han puesto al frente de las familias ante la migración de los esposos.

Pero más que eso, va a ser un programa líder porque las mujeres están aplicando mejor los recursos y trabajan por el éxito de sus proyectos. Lo mismo nos sucede en Fappa, donde más del 40 por ciento son mujeres.

El Programa de Fomento y Organización en Materia Agraria-Rural (FORMAR), dirigido a capacitar y organizar a los campesinos. Todos estos programas están enfocados a liberar las capacidades productivas de los beneficiarios.

También la Procuraduría Agraria está aplicando un nuevo programa que consiste en puentear a campesinos e inversionistas para que detonen proyectos compartidos. Lo que hacemos es asesorar a los campesinos para que aprovechen mejor sus tierras y recursos naturales.

Otro problema que enfrentamos es el deficiente marco jurídico agrario. La más reciente reforma fue en 1992 y desde entonces muchas cosas han cambiado. Por ejemplo necesitamos incluir el tema ambiental y el papel cada vez más activo de la mujer al interior de los núcleos agrarios.

Lo que buscamos es asegurar que cada mexicano, que cada familia, tenga las herramientas para salir adelante con su propio esfuerzo y que lo haga, además, sin comprometer el patrimonio de las siguientes generaciones.

Por eso, del Gobierno Federal pone a las personas como el principio y fin de sus acciones. El objetivo fundamental es generar condiciones de desarrollo para que todas las personas, de cualquier parte del país, vivan mejor.

La capacitación y la organización para el desarrollo de proyectos productivos perdurables, es una de las formas de proporcionar herramientas para que -con su trabajo y experiencia- se incorporen al desarrollo productivo y a la competencia por los mercados.

Ese es el espíritu de nuestros programas.

Porque las familias campesinas están orgullosas de su tierra y lo que reclaman es una oportunidad para ponerse de pie y salir adelante con lo único que tienen para hacerlo: su trabajo, su experiencia y su esperanza en un futuro mejor.

Vamos a seguir perfeccionando nuestros programas y todas aquellas acciones que permitan poner fin a los conflictos por la tierra y que consoliden la certeza jurídica sobre la propiedad social, como nos lo ha instruido el Presidente Felipe Calderón, para que sean instrumentos reales de lucha contra la pobreza, para que no se piense que los apoyos a los proyectos productivos son recursos que se desperdician.

Lo ideal es que todos los actores que tenemos algo que ver con el campo podamos avanzar bajo el mismo paraguas del Desarrollo Rural Sustentable para que podamos construir muchos puentes que conecten las políticas social y económica, a fin de que el desarrollo humano sustentable sea una realidad en ejidos y comunidades, que es donde está la gente más pobre del país.

Muchas gracias y estoy a sus órdenes.

La Seguridad Alimentaria en el mundo

*Dr. Luis Gómez Oliver**

EL REPRESENTANTE de la FAO explica en su presentación una diferencia entre la crisis alimentaria actual y otros episodios de alza en precios de los alimentos o productos agrícolas que han corrido a lo largo de varios años. "La situación que se ha vivido en los últimos dos años es que la diferencia es muy sustancial respecto de mayores episodios de alza en precios agrícolas, en primer lugar el daño mundial, esto ha sido desde luego un resultado de la integración de la economía que se ha venido dando..."

La otra diferencia es que no se trata solamente de alza de uno, dos o tres cereales importantes como había ocurrido anteriormente. Ahora involucra al conjunto de alimentos principales: granos cereales y leguminosas y esto tiene que ver con los nuevos procesos técnicos que se han venido dando desde años. Los productos ganaderos, particularmente en aves, cerdos, ganado bovino y en otras especies, se profundiza una producción industrializada. Ahora producir pollo, leche, huevo o cerdo es un proceso que se hace en forma prácticamente industrial y que tiene que utilizar materias primas que aseguren un rápido crecimiento. Antes se utilizaba proteína que venía de los productos del mar, de la carne u otro producto ahora viene de harina de clonación.

* EXPERTO DE LA FAO (Extracto estenográfico de la ponencia completa que está en el CD.)

Al mismo tiempo que se industrializa la producción y se reemplazan los nutrientes para las personas, se produce una integración entre granos para alimentar animales y aves, con lo cual el impacto en algunos productos repercute en toda la cadena alimenticia. Esto, más la integración geográfica de la producción, hace que sea una crisis agroalimentaria a nivel mundial y en el conjunto de los principales productos agrícolas.

El Dr. Gómez plantea que junto al alza en los precios de los productos, está el alza en los precios de insumos debido a la crisis energética, del alza del petróleo, que encareció fertilizantes, insecticidas, plásticos, envases, etc. A ello le suma el transporte, sobre todo para países importadores.

Los impactos más significativos, según el Dr. Gómez, estarían en: Un primer impacto del alza mundial de precios es el hambre, habían 862 millones de personas padeciendo hambre al inicio del 2007, 830 millones de esta población hambrienta estaban los países en desarrollo, a consecuencia de la crisis hay 61 millones de personas adicionales que ahora tienen hambre, la inmensa mayoría en los países en vía de desarrollo. Actualmente hay 923 millones de personas que tienen hambre.

El segundo impacto es en el crecimiento económico, esto está combinándose con la crisis energética y la crisis financiera. Los países deben gastar más por los productos.

El tercer impacto es en el costo de las importaciones, en el 2007 el mundo había pagado 820 mil millones de dólares por importación de alimentos, esto fue el record. Nunca se habían pagado tanto. Los países de bajos ingresos con crisis alimentaría habían pagado 120 mil millones de dólares, también era el record, nunca habían pagado tanto, pero para el 2008 hay un incremento sustancial de esa factura de importación, en el mundo van a pagar un 26% más y en los países de bajos ingresos con crisis alimentaria, la factura subirá un 40%.

El trabajo del Dr. Gómez está acompañado de estadísticas históricas sobre la situación alimentaria en el Planeta y avanza propuestas interesantes.

Un primer impacto del alza mundial de precios es el hambre.

"Marco legal mexicano para la seguridad alimentaria"

*Dip. Martha Cecilia Díaz Gordillo**

SALUTACIÓN AL PRESIDIO, amigas y amigos que nos acompañan.

Es un honor acudir a esta VI Reunión Nacional de Magistrados Agrarios y Seminario Internacional "Seguridad Alimentaria y Justicia" que organizan el Tribunal Superior Agrario, el Gobierno del Estado libre y soberano de México, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), para tratar un tema de la más alta importancia: el marco regulatorio de la seguridad alimentaria en México.

Agradezco al Lic. Ricardo García Villalobos, Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario la invitación que se sirvió extenderme, reconociendo su alto aprecio por los temas de la tierra y su enorme compromiso con el ideal de construir un México más justo, particularmente para los que encuentran en el campo su posibilidad de vida y su sentido de identidad, y que, a fin de cuentas, constituyen la base para que nuestra nación pueda desarrollarse sanamente, en un ambiente de paz y justicia social.

De igual forma, reconozco a todas las instancias que hacen posible este encuentro, su labor seria y entregada con la consecución de un mejor nivel de vida en distintas partes del planeta. Es el trabajo arduo y cons-

* DIPUTADA DE LA LX Legislatura de la H. Cámara de Diputados.

tante en los lugares más inhóspitos el que puede hacer la diferencia en un mundo que ha marcado, cada vez más dramáticamente, el distanciamiento entre los que tienen todo y los que luchan por sobrevivir día con día.

El tema que trataré hoy es por demás importante y complejo. El marco legal que regula la seguridad alimentaria es, fuera de metáforas, de vital

importancia, pues de él derivan las acciones y políticas públicas de los gobiernos para enfrentar un fenómeno que impacta directamente a las partes más sensibles de cualquier sociedad: el hambre.

Existe un intenso debate sobre la forma en que los países deben enfrentar el reto de que su población tenga acceso a alimentos, que cubran las necesidades básicas nutritivas para desarrollar una vida

digna. En esa discusión sobresalen dos vías que, si bien coinciden en el objetivo, difieren en los medios para lograrlo: la seguridad y la soberanía alimentaria.

Ambas buscan que toda la población pueda acceder física y económicamente, en todo momento, a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos para satisfacer las necesidades nutricionales que permitan llevar una vida activa y sana. Sin embargo, la diferencia entre las dos concepciones radica en la mecánica que debe utilizarse para acceder a tal objetivo.

En primer lugar, la soberanía alimentaria defiende la idea de que los estados deben contar con el derecho de definir autónomamente su política alimentaria y agraria, asegurando la satisfacción de las necesidades alimenticias con producción nacional. En segundo término, la seguridad alimentaria propugna por cumplir con el objetivo de que la población pueda acceder a los alimentos que requiere sin que medie una barrera ideológica sobre el origen de los mismos.

Sin entrar en la discusión ideológica sobre cuál de los dos conceptos es el adecuado, debemos enfrentar, con plena conciencia, la realidad de que el hambre sigue siendo un elemento que impide el desarrollo de las na-

Es el trabajo arduo
y constante en los
lugares más inhóspitos
el que puede hacer
la diferencia en
un mundo.

ciones y acentúa las desigualdades sociales. Una población bien alimentada tiene muchas más posibilidades de producir, de desarrollarse, de llevar una vida plena y digna. Un país que tenga un déficit en la alimentación de su gente está condenado a perpetuar los círculos de pobreza y marginación.

De acuerdo con el informe "Situación Alimentaria en América Latina y el Caribe", de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), correspondiente a los meses de mayo y junio de 2008, el alza de los precios de los alimentos está impactando negativamente a las aspiraciones de desarrollo de una gran parte de las naciones del orbe.

Entre los factores que el informe identifica como causantes de tal alza se encuentran "el acelerado ritmo de crecimiento de los países en desarrollo, la producción de biocombustibles, los factores climáticos que afectan la producción, el aumento de los costos de insumos agrícolas por elevados precios del petróleo, la reducción de las reservas de alimentos, la especulación de mercados financieros y de commodities y finalmente las políticas reactivas para restringir las exportaciones de alimentos".

En ese contexto, los elevados precios de los alimentos han generado presiones inflacionarias que, en el área de América Latina y el Caribe, alcanzó el 6.3% regional en el año 2007. Esto repercute en los pronósticos de crecimiento y, de manera colateral, en la posibilidad de contar con producciones suficientes de alimentos. Así, enfrentamos un panorama poco alentador en la materia; en diversos países de América, incluido México, existe un déficit alimentario, es decir, su balanza comercial neta en alimentos presenta una merma que, en casos como el de Antigua y Barbuda, alcanzó hasta casi un 10 por ciento en el período 2004-2005.

Si tomamos en consideración que la dificultad para acceder a una alimentación suficiente para llevar una vida sana está íntimamente relacionada con la expansión de la pobreza, encontramos ahí una de las causas que generan que nuestras naciones continúen luchando por emerger de la miseria. Es bien sabido que el costo de los alimentos afecta de manera diferenciada a los distintos estratos poblacionales.

Existe una fuerte correlación entre el porcentaje de gasto que los hogares destinan a la adquisición de alimentos y la perpetuación de la pobreza. En México, de acuerdo con el citado informe de FAO, la población más pobre utiliza el 46% de sus ingresos para comprar alimentos y, en contraste, el estrato de mayor gasto solamente destina el 18.6% de sus ingresos para tal fin. En Argentina, el porcentaje del estrato de menor gasto alcanza el 53.9% y el del más alto gasto llega al 23.8%.

Si sumamos el hecho de que, en México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) estima que mientras el 10% de la población más pobre concentra el 1.6% de los ingresos totales, el 10% de la población más acaudalada acumula el 39.3% y que el 42.6% de la población vive en condiciones de pobreza de patrimonio; el 20.7% en pobreza de capacidades y un 13.8% en pobreza alimentaria, es claro que las oportunidades de desarrollo están focalizadas en un estrato social, con la consecuente afectación de los demás.

La pregunta ahora es ¿cómo resolver la problemática que se presenta por la dificultad para que la población acceda a los alimentos y la consecuente subnutrición?, ¿existen métodos efectivos para lograr que el número de habitantes en estado de subnutrición descienda? de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, en su informe de los Objetivos del Milenio para el año 2007, los pobres son menos pobres en la mayoría de las regiones del mundo y el porcentaje de niños que padecen hambre está disminuyendo, sin embargo, en México, aún tenemos alrededor de 5 millones de personas que permanecen bajo la línea de la subnutrición, con lo que se concluye que el 5% de nuestra población todavía no cuenta con un efectivo acceso a los alimentos indispensables para vivir saludablemente. Si bien, se han realizado progresos, éstos requieren un mayor empuje en el estrato más vulnerable, y un reforzamiento en los segmentos que le siguen para evitar que se incremente la población que se encuentra en estado de subnutrición.

Sin duda alguna, la política social establecida por el Gobierno Federal en conjunción con las acciones emprendidas por los gobiernos estatales han permitido avances en la construcción de la seguridad alimentaria de nuestro país. Los diversos programas asistenciales han logrado que

mucha gente que antes no tenía la posibilidad de adquirir alimentos o que al hacerlo sacrificaba otros objetivos, hoy cuenta con mayores oportunidades. En esto, el marco jurídico es fundamental puesto que las leyes adecuadas para enfocar tales esfuerzos son un imperativo primordial.

El ordenamiento jurídico mexicano tiene una gran cantidad de leyes que, de manera directa o indirecta, coadyuvan con el objetivo de construir y asegurar la seguridad alimentaria. en él, encontramos las siguientes normas:

1. Ley Agraria;
2. Ley de Aguas Nacionales;
3. Ley de Asociaciones Agrícolas;
4. Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados;
5. Ley de Capitalización del Procampo;
6. Ley de Desarrollo Rural Sustentable;
7. Ley de Desarrollo Rural Sustentable de la Caña de Azúcar;
8. Ley de Energía para el Campo;
9. Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural;
10. Ley de Organizaciones Ganaderas;
11. Ley de Productos Orgánicos;
12. Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos;
13. Ley de Sociedades de Solidaridad Social;
14. Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas;
15. Ley Federal de Sanidad Animal;
16. Ley Federal de Sanidad Vegetal;
17. Ley Federal de Variedades Vegetales;
18. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable;
19. Ley General de Desarrollo Social;
20. Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables;
21. Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento a la Agricultura, Ganadería y Avicultura;
22. Ley sobre Elaboración y Venta de Café Tostado.

Además, tendríamos que considerar una amplia lista de leyes y reglamentos que se relacionan con la seguridad alimentaria al permitir el acceso de los productores al crédito, al regular las exportaciones e importaciones de alimentos, al establecer contribuciones impositivas y derechos sobre cuestiones relacionadas con la alimentación, y no debemos olvidar el inmenso número de normas oficiales mexicanas que regulan también la producción, procesamiento y comercialización de bienes de consumo humano.

Hablar de cada uno de esos ordenamientos normativos sería interminable y, por razones de tiempo, solamente me limitaré a hacer una reflexión sobre este escenario.

Nuestro sistema jurídico se ha caracterizado en los últimos años por generar una enorme cantidad de leyes que han ido especificando las materias de manera puntual, sin embargo, la alta producción legislativa ha provocado también una elevación de la complejidad en el sistema que lejos de beneficiar a la población objetivo, dificulta el ejercicio de los derechos consagrados en esas leyes por la imposibilidad de conocerlas en su totalidad. Es importante observar que todas ellas están dirigidas a regular y, en algunos casos, a fomentar el desarrollo rural, la producción agropecuaria, la comercialización, la sanidad e inocuidad de los productos, y las menciones sobre la seguridad y soberanía alimentaria son escasas en ellas.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable señala en su artículo primero que "Sus disposiciones son de orden público y están dirigidas a promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado, en los términos del párrafo 40, del artículo 40.; y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad, en los términos del artículo 25 de 'la Constitución' y que "se considera de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural, según lo previsto en el Artículo 26 de la Constitución, para lo que el estado tendrá la participación que determina el presente ordenamiento,

llevando a cabo su regulación y fomento en el marco de las libertades ciudadanas y obligaciones gubernamentales que establece la constitución."

Posteriormente, su Artículo 3º, fracción XXVII, define a la seguridad alimentaria como "el abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población" y en su fracción XXXII a la soberanía alimentaria como "la libre determinación del país en materia de producción, abasto y acceso de alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional".

Con esto volvemos a la discusión ideológica con la que inicié esta ponencia: en México hemos reconocido en la ley ambos conceptos, por lo que concebimos que ambas concepciones pueden complementarse en una sola visión que fomente la producción nacional pero que, en caso de que ésta sea insuficiente, también se reconozca que el valor de la alimentación de la gente está por encima de cualquier consideración nacionalista.

En la lógica de la ley citada, el Artículo 5º, fracción III, impone al Gobierno de la Federación, en coordinación con los estatales y municipales, impulsar políticas, acciones y programas que contribuyan "a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país".

En congruencia con tales preceptos, dichos gobiernos tienen la obligación de realizar varias acciones relacionadas con la creación y fortalecimiento de la seguridad y soberanía alimentarias, que pueden resumirse de la forma siguiente:

- Estimular la reconversión, en términos de estructura productiva sustentable, incorporación de cambios tecnológicos, y de procesos que contribuyan a la productividad y competitividad del sector agropecuario, a la seguridad y soberanía alimentarias y al óptimo uso de las tierras mediante apoyos e inversiones complementarias (artículo 53).
- Otorgar, de acuerdo con sus disponibilidades y con los compromisos internacionales adquiridos por el país, apoyos para compensar las desigualdades de los productores nacionales respecto de los productores de los países con los que existen tratados comerciales, los que se

otorgarán, mantendrán y actualizarán en la medida que contribuyan a la seguridad y soberanía alimentarias. (artículo 79)

- Programar la expansión y modernización de la infraestructura hidroagrícola y de tratamiento para reuso de agua, bajo el criterio rector del incremento de la productividad y la seguridad alimentaria del país. (artículo 82).

Adicionalmente, es importante recordar que la Ley de Desarrollo Rural Sustentable establece, en sus artículos 178 a 183, distintas acciones que están encaminadas al fortalecimiento de la seguridad y soberanía alimentarias. Así, el Estado mexicano adquiere la facultad para establecer las medidas necesarias para procurar el abasto de alimentos y productos básicos y estratégicos a la población, promoviendo su acceso a los grupos sociales menos favorecidos y dando prioridad a la producción nacional (artículo 178).

En congruencia con tal disposición, el artículo 179 considera una lista de productos básicos y estratégicos que puede ser adicionada o exceptuada, anualmente, o de manera extraordinaria, por la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable. Los productos que se consideran básicos y estratégicos son los siguientes:

1. maíz;
2. caña de azúcar;
3. frijol;
4. trigo;
5. arroz;
6. sorgo;
7. café;
8. huevo;
9. leche;
10. carne de bovinos, porcinos, aves y
11. pescado

Sin embargo, la construcción de seguridad y soberanía alimentarias no debe concretarse solamente a la identificación de los productos básicos y a la rectoría del estado en la materia; se requiere también que, en primer

lugar, el gobierno instaure acciones, programas y políticas públicas para asegurar que la producción de los alimentos sea suficiente y que se guarden los parámetros de sanidad e inocuidad requeridos para un producto específico, lo que está considerado en el artículo 180 de la ley.

En una segunda instancia, el Estado deberá propiciar que los productores puedan tener efectivo acceso al mercado para enajenar sus productos, pues de poco sirve generar grandes producciones sino es posible llevarlas, de manera sana, limpia y eficaz, a la mesa de todos los mexicanos o hacia los contenedores de exportación. En nuestro país tenemos un gran problema con este punto debido a que una gran mayoría de los productores rurales no cuentan con los recursos económicos ni la infraestructura suficiente para acceder a los mercados que les permitan maximizar sus beneficios, ya que el dominio del sistema de comercialización por parte de intermediarios -comúnmente llamados "coyotes"- merma gravemente las ganancias para el productor, castigando los precios in situ para después obtener la plusvalía en el mercado formal.

Ante este problema es obligación del Estado, de acuerdo con el artículo 182 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, propiciar la integración de las cadenas productivas, lo que debe incluir el fomento de las acciones que mejoren los sistemas de comercialización, no solamente en su eficacia funcional sino también en la creación de infraestructura, es decir, no debemos quedarnos únicamente con la modificación legal, reglamentaria o funcional de los esquemas de comercialización, pues aunque esto es importante ya que permite que exista certeza y seguridad jurídica, además de mejores prácticas comerciales, esta es una etapa muy avanzada en el proceso. Se requiere impulsar la edificación de infraestructura para la comercialización por parte de los pequeños productores para propiciar que su esfuerzo se vea recompensado con la maximización de sus ganancias. De no fomentar esta modificación sustancial en el campo mexicano estaremos condenando a los pequeños productores a continuar siendo sojuzgados por aquellos que nunca han sembrado un frijol, pero que viven de lo que obtienen de la diferencia entre el precio de compra al productor y el precio de venta en el sistema de comercialización.

Evidentemente también existe en la ley citada un esquema de planeación que puede encontrarse en el Artículo 183, el cual, a grandes rasgos, establece que es obligación del estado cubrir los siguientes puntos:

- Identificar la demanda interna de consumo de productos básicos y a partir de ello a conducir los programas para cubrir la demanda y determinar los posibles excedentes para exportación, así como las necesidades de importación.
- Identificarse los factores de riesgo asociados con los alimentos a fin de asegurar el abasto.
- Definir las acciones de capacitación y asistencia técnica y el impulso a proyectos de investigación en las cadenas alimentarias.
- Impulsar acciones para mejorar y certificar la calidad de los alimentos y desarrollar su promoción comercial.
- Elaborar y difundir guías sobre prácticas sustentables en las diferentes etapas de las cadenas agroalimentarias, e
- instrumentar programas y acciones de protección del medio ambiente.

Como puede observarse, nuestra legislación nacional contempla, brevemente, las cuestiones básicas relativas a la construcción de seguridad y soberanía alimentarias, como son, la rectoría y planeación por parte del Estado, la protección de la producción de alimentos básicos y el fortalecimiento de las cadenas productivas, así como la planeación en la materia; sin embargo, estas disposiciones son bastante débiles porque están inmersas en el cuerpo de una Ley de Desarrollo Rural que incluye un espectro demasiado amplio. Habría que pensar en la posibilidad de legislar una ley sobre seguridad y soberanía alimentarias que constituyera el presupuesto rector que ordenara los esfuerzos de la legislación relacionada con la materia. Como hemos visto, existe una pluralidad de leyes que impactan directa o indirectamente en ella y en no pocas ocasiones existen contradicciones entre esas normas.

Finalmente, quisiera llamar la atención sobre un punto que me parece trascendental en el tema pero que ha sido poco tratado por la legislación:

los ejidos y comunidades y su participación en la construcción de seguridad y soberanía alimentarias.

De acuerdo con el diagnóstico presentado por la Procuraduría Agraria para el programa de fomento a la inversión pública y privada en la propiedad rural (fipp), nuestro país tiene una extensión de 196 millones 437 mil 500 hectáreas, de las cuales, 106 millones 861 mil 538 son de propiedad social. En ellas se encuentra el 80% de las selvas y bosques, el 74% de la biodiversidad y dos terceras partes de los litorales. La riqueza que esa extensión guarda es inmensa y no la hemos aprovechado.

En efecto, aunque el país tiene a más del 54% de su territorio bajo el régimen de propiedad social de la tierra, la Ley Agraria, que regula las relaciones que se dan en ese tipo de superficie, no cuenta con disposiciones que conlleven la construcción directa de la seguridad y soberanía alimentarias. Es cierto que comúnmente se aduce que el tema ya está tratado en la Ley de Desarrollo Rural y que por lo tanto no se necesita que la Ley Agraria contenga artículos encaminados a este tema; sin embargo, es importante recordar que si bien esta aseveración es correcta en el plano teórico, en la realidad existe una disociación entre lo agrario y lo agropecuario. Esto es así debido a que la conciencia colectiva ejidal y comunal sigue encontrando su casa en la Secretaría de la Reforma Agraria y, aun cuando las dependencias dedicadas a lo agropecuario cuentan con muchas mayores facultades y recursos para propiciar el desarrollo del campo, éstas aún no han logrado eliminar por completo la división psicológica entre ejidatarios y propietarios privados rurales.

Lo anterior, se hace patente al encontrar que los ejidos y comunidades, salvo contadas excepciones, tienen economías y producciones para el autoconsumo o para un comercio muy relativo, lo que evidencia la falta de apoyos e inversión en tecnología y capacitación. Por su parte, los propietarios privados rurales tienen muchas más facilidades para acceder a tales instrumentos y esto se refleja en economías y producciones que llegan incluso hasta al extranjero.

A manera de conclusiones habría que decir lo siguiente:

1. La seguridad y soberanía alimentarias no tienen porque estar peleadas ideológica y materialmente. Nuestro país acepta la existencia de las dos, evidentemente matizando cada una de ambas posturas.
2. En el plano internacional, prácticamente todos los países de América tienen serios problemas para hacer valer tales conceptos, pues las condiciones económicas y el atraso tecnológico son obstáculos considerables en la producción y distribución de los alimentos.
3. Aunque la pobreza se ha reducido en el mundo y en México, debemos continuar los esfuerzos para erradicarla, ya que está íntimamente relacionada con los problemas de seguridad y soberanía alimentaria.
4. En México, contamos con muchas leyes que impactan, directa o indirectamente, en la materia, sin embargo; el tema está poco desarrollado, por lo que sería interesante pensar en la creación de un sistema jurídico de lo rural que tenga como centro a estas concepciones, es decir, que ellas sean las coordinadoras y articuladoras de las disposiciones legales encaminadas al campo y a la alimentación.
5. Como país, nos falta desarrollar la propiedad social y mejorar la legislación agraria para propiciar desarrollo en esa superficie que rebasa la mitad del territorio nacional.

El tema es complejo y las aristas que lo componen parecen estar, a veces, contrapuestas. Es tarea de los gobiernos, federal, estatal y municipal, de los legislativos en todos los órdenes de gobierno y de la sociedad civil, en especial de los empresarios del ramo, reforzar los apoyos a la tecnificación del campo, puesto que de otra forma, estaremos condenados a conseguir en el exterior lo que antes era nuestra fortaleza: los alimentos.

Muchas gracias.

Alternativas legales y económicas para fortalecer la producción de alimentos en los núcleos agrarios

*Lic. Mario Tapia Rivera**

EN ESTOS MOMENTOS de crisis nacional, todos los actores de la sociedad civil y rural tenemos el compromiso de conjuntar esfuerzos y alianzas estratégicas con los tres niveles de gobierno, el federal, estatal y municipal, para enfrentar el reto de la generación de empleos y la producción de alimentos en los núcleos agrarios.

El fundamento legal se encuentra inserto en la fracción XX del artículo 27 y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2012, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y su Reglamento en vigor, el Programa Especial concurrente y los Programas Sectoriales 2007-2012 y el Acuerdo Nacional para el Campo por el Desarrollo de la Sociedad Rural y la Soberanía y Seguridad Alimentarias del año 2003, firmado por los representantes de las principales organizaciones campesinas del país.

La migración mexicana es un fenómeno duro, muchos más duro, porque es el resultado de una economía que no ha sido capaz de generar empleos suficientes y bien pagados, cuya mayor preocupación e impacto por la crisis financiera internacional, no se dará en el orden económico sino más bien en el plan social.

* DIRECTOR GENERAL DE Desarrollo Rural.

Visión de Gobierno

El Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011 acorde con el nacional, es un documento que sintetiza los anhelos y aspiraciones de nuestra sociedad; su integración es producto de un intenso ejercicio

democrático, en el que los diversos sectores sociales les nutrieron con su sentir la visión del estado de México que todos queremos.

La migración mexicana es un fenómeno duro, porque es el resultado de una economía que no ha sido capaz de generar empleos suficientes.

Uno de sus pilares fundamentales del desarrollo económico para el campo, es el desarrollo agropecuario con proyectos productivos a través del fortalecimiento de las organizaciones campesinas, la capacitación y asistencia técnica para

impulsar las cadenas productivas y el valor agregado, a través de los sistemas-producto que son caudales para la generación de empleos en los núcleos agrarios y que el gobierno del Estado de México ha venido dando todo su apoyo con buenos resultados, sobre todo en las regiones de alta y muy alta marginación.

La Propiedad Social y la Seguridad Alimentaria

*Ing. Alberto Cárdenas Jiménez**

EL SR. SECRETARIO de la SAGARPA ofreció una excelente ponencia con importante información sobre la situación actual del campo mexicano.

El Ing. Cárdenas Jiménez comentó que el largo camino del país en materia agraria logra un importante avance con la Reforma al artículo 27 Constitucional, en 1992, creando la Ley Agraria, los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria. Según el Sr. Secretario, esto vino a resolver problemas del marco legal debido a que las leyes en la materia agraria estaban rebasadas y se requería un reordenamiento del campo.

Por otra parte, el Secretario de la SAGARPA afirmó que los programas Alianza para el Campo, Acerca y Procampo se han aplicado ampliamente para fortalecer la producción y la comercialización. Igualmente, se estableció un marco legal nuevo con la Ley de Desarrollo Rural Integral, que permite incorporar condicionamientos ambientales en todos los programas del sector.

Actualmente, y durante su gestión, se promueve la generación de leyes, entre las cuales destacan: La Ley de Desarrollo Energético, la Ley de Acuicultura y Pesca, la Ley de Sanidad Animal y Vegetal, y la Ley de Certificación, Producción y Comercialización de Semillas. El Sr. Secretario

* SECRETARIO DE AGRICULTURA, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

anunció que en noviembre o diciembre próximos estas leyes estarán listas.

Entre otros temas, el Ing. Cárdenas Jiménez expuso que en la actual Administración Federal se impulsa el Programa Social Concurrente para el Campo, en el que participan varias Secretarías y que favorece a poblados con menos de 2500 habitantes.

Con la Nueva Alianza para el Desarrollo Rural Sustentable el actual Gobierno nacional propicia un crecimiento económico tasas más altas, promueve una mejor distribución de la riqueza y preservación los recursos naturales.

Pago por servicios ambientales

*Dr. Eduardo Rolón Sánchez**

EL DOCTOR ROLÓN PRESENTÓ un interesante trabajo que mezcló aspectos teóricos y prácticos sobre este tema del pago o compensación por servicios ambientales.

El tema hace una revisión de la situación en México, vinculando el reto de la conservación de los recursos naturales con el impacto en el medio ambiente, los servicios ambientales y la pobreza de los campesinos, muchos de los cuales se debaten en preservar o explotar el recurso para la sobrevivencia.

El Dr. Rolón plantea que "deberíamos de buscar que la conservación fuera algo que diera un provecho a los dueños de recursos de los bosques". Desde el Instituto de Ecología se plantea que es necesario pensar en dos partes del problema: por un lado está el valor ambiental, que estamos tratando de conservar, pero ¿qué tanto vale el medio ambiental?; luego, por otro lado, está el costo de oportunidad de los dueños de los recursos, ¿cuánto dejarían de ganar ellos por conservar el medio ambiente en lugar de tener una actividad alternativa? También se tiene que pensar que en términos de gobierno, de cómo administrar y buscar la mejor forma de utilizar estos recursos para poder fomentar la conservación.

* FUNCIONARIO DEL INSTITUTO Nacional de Ecología.

En otra parte del tema, el Dr. Rolón plantea que en México se deforesta por la perspectiva económica. En el país tenemos 50 millones de hectáreas de bosques y selvas, y más del 70% de ellos está en manos de poblaciones marginadas. Este es un factor importante para poder instrumentar programas de pago de servicios.

"Deberíamos de buscar que la conservación fuera algo que diera un provecho a los dueños de recursos de los bosques".

De la exposición se desprende, entre otros aspectos, que la situación es compleja y que se requiere de innovar en la gestión de los recursos naturales, de la mano con mecanismos económicos-hacendarios que den un respaldo sólido para cubrir los pagos y genere confianza en los dueños de los recursos.

Avances en mitigación y adaptación al Cambio Climático y su vinculación con el campo y la justicia agraria.

*Arq. Myriam Urzúa Venegas**

QUIERO INICIAR MI participación haciendo memoria de algunos hitos relevantes en relación al tema de mi presentación

El término efecto invernadero fue utilizado por primera vez en 1827 por el matemático francés J.B Fourier, quien observó que ciertos gases que componían la atmósfera, en particular el dióxido de carbono, retenían el calor en ella, provocando un fenómeno similar al que ocurría en los invernaderos ("effet de serre").

En 1860, el físico irlandés J. Tyndall logró vincular las variaciones de las concentraciones de CO₂ (dióxido de carbono) en la atmósfera, a cambios en el sistema climático y en 1896, el físico sueco Svante Arrhenius, premio Nóbel de Química 1903, llamó la atención sobre las consecuencias climáticas de la actividad humana, demostrando mediante un cálculo sencillo que una duplicación de la carga atmosférica del gas carbónico (o dióxido de carbono), debido al rápido aumento de la industria, se traduciría en un recalentamiento global de la Tierra del orden de los 6°C.

Casi 80 años tuvieron que pasar, para que la comunidad científica reuniera datos suficientes para corroborar estas predicciones y realizara, con ocasión de la Primera Conferencia Mundial sobre Clima, el año 1979

* FUNCIONARIA EXPERTA de CEPAL, México.

en Ginebra, un urgente llamado a la comunidad internacional a adoptar drásticas medidas correctivas frente al hecho de que:

- a) la temperatura media del planeta estaba aumentando rápidamente;
- b) las evidencias indicaban que la razón de ello eran actividades humanas que estaban liberando a la atmósfera gases de efecto invernadero (CO₂, Metano y N₂O, principalmente); y
- c) que los modelos que explicaban este aumento de temperatura, también predecían incrementos futuros que estarían asociados a alteraciones del sistema climático que afectarían severamente el bienestar mundial, en un lapso no mayor de 100 años.

En respuesta a ese llamado, la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) establecieron, en 1988, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés).

Este grupo, abierto a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y de la OMM, tiene por función analizar, de forma exhaustiva, objetiva, abierta y transparente, la información científica, técnica y socioeconómica relevante para entender los elementos científicos del riesgo que supone el cambio climático provocado por las actividades humanas, sus posibles repercusiones y las posibilidades de adaptación y mitigación del mismo.

Esta información científica sirvió para que, en la llamada Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro, 1992, se estableciera la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC).

Desde 1992 a la fecha, el tema se ha colocado como prioridad en la agenda política internacional, presionando hacia la toma de conciencia y de medidas pertinentes ante evidencias concretas en el cambio del clima y del incremento de fenómenos que han causado serios impactos negativos en el bienestar de las personas y pérdidas en bienes materiales, así como, impactos en la producción agrícola y los sistemas alimentarios.

El reporte Stern marcó un hito importante en 2007, puesto que, además de hacer estimaciones sobre los costos globales de la mitigación, pone en

claro que, la demora en la acción hará más cuantiosas las pérdidas de bienestar o producto global y la conveniencia de actuar prontamente.

Detener el aumento de la concentración de gases efecto invernadero (GEI) en la atmósfera de manera que se estabilice en el rango entre 500 y 550 partes por millón (ppm) para fines de siglo, significará, de todas maneras, un nivel de aumento a las condiciones actuales y con ello un aumento global de la temperatura de entre 2,5 y 3,5°C. Rebasado este nivel se estaría en márgenes de cambio peligrosos con inciertos niveles en la posibilidad de adaptación.

El mismo estudio de Lord Stern, informa que la actual concentración se encuentra en torno a los 380 ppm, y llegar a 500 ppm puede tomar alrededor de 48 años; sin embargo, al cabo de ese plazo no terminarán las emisiones, por lo que el tiempo para lograr la estabilización de las concentraciones en los niveles de seguridad se está agotando rápidamente.

La situación Latinoamericana y Caribeña

La situación de América Latina y el Caribe es distinta a la de los países industrializados, porque contribuye en menor proporción con GEI, pero sufre desproporcionadamente los efectos, debido a que la Región está entre las más vulnerables del Planeta, por encontrarse dentro de la franja de huracanes, tener numerosos estados insulares y zonas costeras bajas, depender de los deshielos andinos para el suministro de agua urbano y agrícola, y por estar sensible a inundaciones e incendios forestales.

La vulnerabilidad de las personas es un aspecto de primera importancia que se debe considerar y dentro de esto cobra mayor relevancia la persistencia de la pobreza, pues millones de familias en esta situación son las más vulnerables.

Como se indica en el Panorama Social de América Latina de la CEPAL, 2007, en el año 2006 un 36,5% de la población de la Región se encontraba en situación de pobreza y un 13,4% en niveles de extrema pobreza o indigencia. Las regiones campesinas son las más complicadas y son, por ello, expulsoras de población hacia las ciudades. Como resultado, la región ha llegado a ser una de las más urbanizadas en el mundo en desarrollo. Entre

1987 y 2005 la población urbana aumentó de 69% a 77% de la población total. A pesar de que a nivel regional el índice de crecimiento de la población urbana anual ha disminuido de 2,8% entre 1985 y 1990 a 1,9% en el periodo 2000-2005, algunas megaciudades aún presentaron altas tasas de crecimiento anuales para el periodo 1980 al 2000 como es el caso de México, Sao Paulo y Buenos Aires.

Esta situación de la Región contribuye a aumentar su vulnerabilidad al Cambio Climático por, al menos, dos vías. Por una parte, la evaluación de los desastres naturales observa que los asentamientos humanos más pobres se localizan en zonas de alto riesgo, que generalmente son las más afectadas. Por otra, 60 de las 77 ciudades latinoamericanas más densamente pobladas están ubicadas en la costa, por lo que parte importante de la población de la Región se encuentra expuesta a posibles inundaciones causadas por el aumento del nivel del mar, la creciente cantidad de tormentas de mayor intensidad, intrusión de aguas marinas, reducción de disponibilidad y calidad de agua potable, y a otros peligros inducidos por el cambio climático que se ciernen sobre las costas.

En el mundo de hoy, son los pobres los que llevan el peso de los impactos del cambio climático y, bajo las nuevas coyunturas, desgraciadamente, son también los pobres, los que sufrirán las consecuencias de la crisis financiera global.

Acción y Cambio

Ante este escenario, a los países de América Latina y el Caribe les urge desarrollar e implementar medidas destinadas a paliar sus efectos actuales y futuros.

El cambio climático ha obligado a cambiar nuestra manera de pensar, tomando conciencia de que formamos parte de una comunidad humana que es interdependiente en términos ecológicos. Asimismo, se ha transformado en un potente recordatorio de que aunque tengamos diferencias religiosas, étnicas, culturales, o políticas entre los seres humanos, todos compartimos por igual el planeta Tierra.

Adicionalmente, es importante, también, tener claro que los riesgos y vulnerabilidades asociados al cambio climático no son solo resultado de procesos físicos sino que son una consecuencia de las acciones y opciones de las personas y, si bien es cierto que hay responsabilidades comunes, estas deben ser diferenciadas puesto que han sido los países industrializados los que han generado la externalidad global producto de las emisiones y los países en desarrollo son los que la sufren desproporcionadamente.

En el campo de las acciones, lo que hoy es una creciente práctica en Europa, de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) mañana podría acontecer en América Latina si no prevemos hoy un fuerte impulso a tres aspectos:

1. Generación de ciencia y tecnología para promover y exigir procesos de producción limpios en la región.
2. Apoyar al campo para preservar e incrementar los sumideros de dióxido de carbono: los bosques. Al mismo tiempo, cambiar paquetes tecnológicos productivos para introducir aquellos que reduzcan al mínimo el uso de fertilizantes químicos, que se evite la desertificación por el cambio de usos del suelo y expansión de la frontera agropecuaria y la contaminación de los recursos hídricos.
3. Promover adquisición-transferencia de tecnologías de última generación, de tal manera que la Región no sea receptáculo de tecnologías obsoletas y contaminadoras que desechan en países industrializados.

Adicionalmente, es importante señalar que, los cambios en las condiciones climáticas afectarán la seguridad alimentaria impactando todos los componentes de los sistemas alimentarios mundial, regional, nacional y local.

Las irregularidades crecientes en los regímenes de la estación de lluvias, tendrán repercusiones directas sobre la producción de alimentos, en

Los riesgos y vulnerabilidades asociados al cambio climático son consecuencia de las acciones de las personas.

la infraestructura para la distribución de insumos y alimentos, la incidencia en los precios que provocan y agudizan la crisis alimentaria, y oportunidades para que la población, sobre todo, los pobres accedan a los medios de subsistencia y la salud humana, tanto en las zonas rurales, como en las urbanas.

Los cambios en las condiciones climáticas afectarán los sistemas alimentarios mundial, regional, nacional y local.

La agricultura, los medios de vida rurales, la gestión sostenible de los recursos naturales y la seguridad alimentaria se encuentran profunda e íntimamente ligados con el desarrollo y con los retos impuestos por el cambio climático en el siglo XXI, por lo que urge desarrollar e implementar medidas destinadas a paliar sus efectos actuales y futuros.

¿Cómo aterrizar respuestas a esta situación?

Existen dos enfoques no excluyentes, que se deben tomar en cuenta en la formulación de estrategias nacionales frente al cambio climático:

- a. De mitigación, referido a reducir las emisiones de GEI para desacelerar o detener el proceso del cambio climático. Las acciones de mitigación han sido impuestas desde que se empezó a hablar de cambio climático y es el que ha caracterizado las metas de Kyoto.

La mitigación tiene mucho que ver con el uso de las tecnologías y la generación de energía, por ello es necesario transitar desde las energías fósiles a energías limpias. En general, estas soluciones implican investigación y desarrollo, que generalmente se hacen en los países ricos y se diseminan hacia el sur; pero en la perspectiva de la construcción de sustentabilidad, es necesario dar un fuerte impulso a las ciencias y generación de tecnologías apropiadas a nuestras condiciones y aspiraciones regionales, que nos permita romper la dependencia en esta materia.

- b. De adaptación, que corresponde a aprender a adecuarnos y sobrellevar los impactos asociados al cambio climático y a introducir acciones que

que lleven a reducir los costos económicos, sociales y ambientales. Se requiere cambiar la dinámica y orientación de las inversiones para protección y adecuarse a una nueva condición climática, la cual ha ido adquiriendo cada vez más incertidumbre y fuerza destructiva.

La adaptación no se desarrolla en universidades o centros de investigación, sino que se hace en la práctica. No se trata de tecnologías fijas sino, por ejemplo, de sistemas hídricos o agrícolas más resilientes, mapas nacionales de vulnerabilidad, mayor apoyo a la agricultura de pequeña escala, conservar la biodiversidad, detener la deforestación, impulsar energías más limpias y eficientes y promover un desarrollo rural y urbano sustentables.

En la realización de estas acciones todos los grupos deben participar, no sólo ciertos grupos o el Estado.

Situación en México

En México, el sector agrario es uno de los más sensibles a los efectos del cambio en los sistemas o patrones climáticos, porque la agricultura, las actividades forestales y la pesca son todas actividades sensibles al clima y sus procesos se verán afectados por el cambio climático.

¿Qué acciones de mitigación y adaptación deberían entonces desarrollarse?

El sector agrario en México representa alrededor del 4% del PIB de acuerdo a datos oficiales de 2005.

Asimismo, cuenta con 64 millones de hectáreas de bosques y selvas lo que equivale a poco más del 30% del territorio nacional continental, de las cuales el 80% son propiedad ejidal o comunal, el 15% propiedad privada y 5% propiedad federal.

Con relación al tema bosques, México ha reportado a los organismos internacionales una deforestación neta promedio anual en el período 2000 y 2005 de 260,000 mil hectáreas, lo cual representa un 0.4% anual. La mayor parte de esta pérdida involucra las selvas húmedas y los bosques mesófilos, ecosistemas cuyo almacenamiento de carbono es especialmente alto y por ello son muy necesarios.

La mayor parte de los procesos que causan liberación a gran escala de bióxido de carbono a la atmósfera tienen que ver con el cambio de uso de suelo y la fuente más importante de emisiones es la práctica de la ampliación de la frontera agropecuaria, que acaba con especies nativas de ecosistemas primarios, seguida por incendios forestales, la extracción de leña y el deterioro de los suelos.

Es por ello, que en el tema bosques se requieren acciones de mitigación tales como:

1. La conservación a través de un desarrollo forestal sustentable y la conservación de ecosistemas forestales, para evitar desertificación y otras manifestaciones de degradación del suelo.
2. La captura de carbono en el sector forestal a través de reforestación y recuperación de terrenos forestales, el pago de servicios ambientales de captura de carbono y otros proyectos de MDL de captura forestal de carbono.
3. Investigación y desarrollo:
 - a. Desarrollo de indicadores de manejo sustentable de bosques y selvas.
 - b. Evaluación de oportunidades del desarrollo bioenergético forestal
 - c. Establecimiento potencial de corredores biológicos en otras zonas del país.
 - d. Autogestión forestal comunitaria y sus efectos, mecanismos y adopción de prácticas.
 - e. Regeneración y crecimiento de especies y comunidades vegetales diversas.
 - f. Uso del pronóstico climático para la identificación de focos de calor y la prevención de incendios.
 - g. Evaluación detallada del potencial de conservación de carbono por medio de la aplicación de diversos instrumentos económicos-ambientales.
 - h. Evaluación de efectos locales y regionales de la aplicación del pago por servicios ambientales forestales, por captura de carbono e hidrológicos.

- i. Evaluación de los impactos a distintas escalas de los proyectos MDL forestales.
- j. Evaluación de los impactos y viabilidad de la forestación en las zonas correspondientes.
- k. Análisis sobre el uso de manglares como fuente bioenergética a la luz de la Ley de Vida Silvestre vigente.

En relación al tema agricultura, las emisiones provienen del uso de fuego para limpia y preparación de parcelas y potreros de la apertura de la frontera productiva, la descomposición anaeróbica de materia orgánica en arrozales anegados, el uso de abonos orgánicos, el manejo de los residuos de los animales y fertilizantes sintéticos.

Las acciones de mitigación en este caso están dirigidas a lograr:

1. La reconversión productiva en la agricultura, que implica modificar las prácticas de uso del suelo, establecer sistemas mixtos y asegurar un manejo sustentable de tierras.
2. El uso eficiente de fertilizantes a través de un programa de nutrición vegetal.
3. El uso controlado del fuego.
4. La labranza de conservación y mejoramiento de suelos.
5. Investigación y desarrollo.
 - a. Mejoramiento genético de variedades de arroz en trópico húmedo de México a fin de obtener mayores rendimientos en condiciones de sequía y disminuir las emisiones de metano.
 - b. Evaluación de los efectos de reconversión productiva.
 - c. Análisis costo-beneficio de la reconversión agrícola y forestal por zona ecológica y para distintas modalidades de sistemas productivos.
 - d. Percepción social de agentes involucrados en la reconversión productiva.
 - e. Evaluación de mecanismos de articulación entre acciones de reconversión productiva y el ordenamiento ecológico a diferentes escalas
 - f. Restauración de suelos en diferentes zonas ecológicas.

- g. Cuantificación de emisiones de óxido nítrico bajo diferentes condiciones de manejo agrícola.
- h. Evaluación del efecto de la labranza de conservación en la emisión de CO₂.

En el tema de ganadería, tenemos que la actividad ganadera, el ganado rumiante, vacuno, porcino y ovino principalmente constituyen una de las más importantes fuentes originadas de metano.

El metano procedente de las excretas animales resulta de su composición anaeróbica en los grandes volúmenes que se presentan por la cría intensiva de ganado en áreas confinadas.

Es por ello, que las acciones de mitigación en este caso están dirigidas a lograr:

1. Captura de carbono en tierras de pastoreo.
2. Reducción de emisiones de metano en la ganadería intensiva.
3. Investigación y desarrollo.
 - a. Identificación de predios de pastoreo susceptibles de rehabilitarse por diferentes técnicas y en particular para establecer cercos vivos.
 - b. Desarrollo de indicadores de manejo sustentable pecuario.
 - c. Evaluación y proyecciones de la demanda de productos cárnicos.
 - d. Exploración de las posibilidades de reestructuración de la ganadería extensiva a partir del establecimiento de rutas de pastoreo semi-extensivas, y a partir del fomento del manejo holístico de los recursos, sobre todo en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas.
 - e. Evaluación de posibilidades de reconversión de sistemas ganaderos en silvopastoriles y agrosilvopastoriles.

El cambio climático representa un desafío mundial enorme y es fundamental entender que, de no iniciarse un proceso de adaptación, la vulnerabilidad puede ir en aumento.

Resulta prioritario crear una verdadera cultura preventiva en todos los asentamientos humanos y en los proyectos económicos y de desarrollo, lo cual requiere una voluntad política y corresponsabilidad social, igual-

mente importante es la distribución y el manejo de información oportuna y transparente para la sociedad.

Indispensable, resulta el diseño y construcción de capacidades nacionales de adaptación en la planeación del desarrollo, que no debe dejar de lado las necesidades locales de planeación, prevención y respuesta. Es importante que toda iniciativa de desarrollo socioeconómico considere los riesgos asociados con el cambio climático y reconozca que, la base última de sustentación de la vida humana son: los ecosistemas y sus servicios ambientales.

En específico, las principales líneas de acción para la adaptación deberían ser:

- a. Revisar la estructura institucional enfocada a la gestión del riesgo frente a amenazas hidrometeorológicas, para potenciar las capacidades instaladas.
- b. Posesionar la actual capacidad de respuesta ante los impactos de la variabilidad climática, como plataforma para el desarrollo de capacidades de adaptación frente a los efectos del cambio climático.
- c. Fortalecer espacios interinstitucionales para la toma de decisiones basada en el mejor conocimiento disponible.
- d. Identificar oportunidades para la convergencia de esfuerzos intersectoriales.
- e. Diseñar e implementar un Programa de Modelación del Clima como parte de un Sistema Nacional de Información Climática.
- f. Potenciar el Ordenamiento Territorial como un instrumento preventivo frente a los impactos previsibles del cambio climático.
- g. Incorporar en las evaluaciones de Impacto Ambiental las consideraciones relativas a los efectos previsibles del cambio climático.
- h. Revisar las políticas y prioridades de asignación del gasto público para enfatizar la prevención.

**El cambio
climático
representa un
desafío mundial
enorme.**

- i. Considerar acciones de reducción de la vulnerabilidad, disminución del riesgo y generación de estrategias de adaptación en los planes de desarrollo regional, estatal y local.
- j. Promover el uso de seguros como instrumentos de disminución de la vulnerabilidad en diferentes sectores.
- k. Desarrollar un sistema de monitoreo, evaluación, corrección y reporte de las acciones de adaptación.
- l. Diseñar e implementar el componente de adaptación del Programa Especial de Cambio Climático.
- m. Diseñar una estrategia de comunicación y educación que difunda los resultados de las investigaciones, que involucre a la sociedad y consolide su participación en el diseño de acciones preventivas y correctivas.

La instrumentación de estas acciones es perentoria en México, si compartimos las opiniones de expertos ingleses que estuvieron en el Distrito Federal la semana pasada.

En reuniones con secretarios de SEDENA, RELACIONES EXTERIORES y SEMARNAT, los analistas Tobías Feakin y Silo Fetzek, plantearon que según estudios llevados a cabo en Inglaterra, en los próximos 7 años se generarán 250 millones de refugiados ambientales. Serán personas que deberán migrar por inclemencias del clima y falta de alimentos.

Estos expertos plantearon que, en el caso de México, las inundaciones de Tabasco en el 2007 fueron una clara manifestación del cambio climático y se prevé que en otras zonas se provoquen sequías y falta de alimentos. Al mismo tiempo, ciudades como Veracruz, Cancún o Ixtapa, que sólo están a un metro sobre el nivel del mar, podrían sufrir serios daños por el crecimiento del nivel marino.

Las migraciones y la falta de alimentos que traerá el cambio climático, serán factores importantes de la seguridad interna e internacional, por ello el tema debe ser visto en su integralidad y en el más breve plazo.

Hacia la Gestión agroambiental.

Desde que la especie humana ha circulado por el Planeta ha buscado adaptarse a las complejas condiciones de éste para lograr su bienestar, iniciando una interacción con la naturaleza, cuyos resultados y consecuencias se aprecian en nuestros días, sin duda se han logrado avances muy importantes; pero también muchos perjuicios e inseguridades.

Desde hace casi tres siglos, la ciencia y la técnica aplicada en las diferentes actividades humanas forman parte de la cultura de la modernidad. Sin duda tenemos mayores bienes para satisfacer necesidades; pero también se han generado muchos problemas y se ha llegado a una crisis social y ambiental que se expresa en el agotamiento de ciclos naturales, pérdida de biodiversidad, incremento de pobreza en millones de familias, cambio climático, inseguridad, mala distribución de los alimentos y generación de prácticas financieras de grupos transnacionales, sin sustento productivo, que generan crisis de todo el sistema económico y en las condiciones de vida. Vivimos en una incertidumbre creciente y en la inseguridad de saber si la especie humana sobrevivirá a largo plazo.

Desde el ámbito del derecho, como en las diversas actividades humanas, la contribución a la construcción de un desarrollo diferente al que hemos conocido estos dos últimos siglos, es fundamental. El impulso a la construcción de un desarrollo sustentable es una condición para tener futuro, de lo contrario seguiremos por el precipicio al que nos ha llevado el individualismo, el consumismo y la falta de solidaridad que impulsa el mercado.

La sustentabilidad sólo será posible construirla si las actividades humanas se fundamentan en nuevos valores éticos, entre los cuales la justicia, la equidad y el respeto al derecho ajeno sean la base para las relaciones sociales. Se requiere una nueva cultura de relación entre las personas y con la naturaleza, lo cual impulsará la creación de nuevos instrumentos para la gestión pública, para la producción y para generar hábitat humano adecuado a cada comunidad o país.

Dentro de los nuevos instrumentos para la acción del Estado, es importante resaltar que éste debe fundamentarse en la materialización de todos

los derechos humanos para todos, y en reconocer la diversidad cultural, social y biológica en general. El quehacer de las ciencias y la acción humana debe estar orientado por concepciones sistémicas, de integralidad y horizontalidad.

En este marco, el derecho deberá fincarse en nuevos principios que comprendan la naturaleza, la diversidad social y las obligaciones del Estado para vincular derechos con responsabilidades de manera equitativa y con base en la relación aporte-necesidades de las personas y comunidades. En este sentido, el derecho amplio debe incorporar lo ambiental en todas sus dimensiones, no como un apartado más, sino como algo consustancial.

Para enfrentar al cambio climático, la legislación agraria, debe ser menos sectorial y más territorial

La generación y aplicación del derecho surge de la convivencia y de las relaciones con los medios para la vida, por ello, la justicia agraria debiera considerar, además de la seguridad jurídica para los campesinos, la clara orientación para que se preserven los recursos naturales que son la base para la vida humana.

La legislación mexicana ha sido pionera en el reconocimiento de derechos humanos y hoy avanza muy bien en el ámbito de lo ambiental; sin embargo, como en el resto de los países de la Región, falta darle una articulación mejor desde la base constitucional, para que los nuevos principios y derechos humanos estén plenamente reconocidos y en las leyes secundarias se traten de manera integral y no sectorial.

Para enfrentar los retos de la adaptación y mitigación al cambio climático, la legislación agraria, como cualquier otra, debe ser menos sectorial y más territorial; es decir, ver integralmente el objeto de acción en el cual se expresa.

Por eso, es importante fortalecer los avances de vanguardia de los Tribunales Agrarios en la vinculación del derecho agrario con el ambiental, logrando una propuesta novedosa y virtuosa en lo que denominan la justicia agroambiental, donde se reconoce la base territorial y se fomenta

el desarrollo local y regional desde la fuente comunitaria con sus recursos naturales y el trabajo de los productores directos.

Hoy, las exigencias del fenómeno climático nos obligan a incorporar en la legislación y, especialmente en la agraria lo siguiente:

1) Vincular explícitamente toda actividad humana con los procesos de adaptación o mitigación, en un marco de construcción de sustentabilidad. Esto quiere decir, que debemos utilizar los limitados recursos en forma adecuada y con base en un proceso de planificación que nos oriente hacia las opciones más redituables para la sociedad.

2) Proteger los derechos ambientales,

culturales y económicos de los campesinos y sus familias, en una perspectiva de construcción de sustentabilidad; es decir, que la seguridad legal vaya acompañada de políticas y programas públicos para asegurar la alimentación y el bienestar en general.

3) Fortalecer la gobernabilidad con la construcción de sustentabilidad desde las comunidades, el ámbito local, de tal manera que el Estado, en sus distintas manifestaciones, cuente con una ciudadanía activa que combine la defensa de sus derechos con el cumplimiento de sus deberes.

4) Articular la acción del Estado para que la generación y aplicación de las leyes vayan acompañadas de los presupuestos viables y un gobierno ágil y flexible para enfrentar la diversidad de problemas.

5) Vincular la ciencia y la tecnología con los productores directos, sobre todo con los campesinos, para retroalimentar las ciencias, como para aprovechar sus beneficios en las actividades de adaptación de sus medios y semillas y mitigación de sus actividades o cambios de uso del suelo.

6) Impulsar programas financieros para el campo, que fortalezcan la infraestructura y equipamiento productivo, vial y de almacenamien-

**Proteger los
derechos ambientales,
culturales y
económicos de los
campesinos y
sus familias.**

para que las familias campesinas cuenten con insumos y productos, y seguros para sus actividades.

- 7) Privilegiar la conservación de especies nativas, reconocer los derechos culturales de las comunidades y asegurar el acceso libre a ello.
- 8) Adaptar los mecanismos de valoración e intercambio de los productos del campo, para fortalecer la economía de los productores directos, los campesinos, y contribuir a la seguridad alimentaria.

Impulsar programas financieros para que las familias campesinas cuenten con insumos y productos, y seguros para sus actividades.

tos del campo, para fortalecer la economía de los productores directos, los campesinos, y contribuir a la seguridad alimentaria.

9) Evitar que la adaptación y crecimiento de las ciudades debilite la propiedad y condición productiva de las tierras de propiedad social. En su caso, cuando no exista alternativa, que el crecimiento de la ciudad reconozca los derechos agrarios y

se les retribuya a los poseedores originales su aporte a los servicios ambientales que prestan los recursos naturales que preservan.

- 10) Que los proyectos de las nuevas actividades económicas como la generación de energía renovable, vías de comunicación, depósitos de residuos u otros, que ocupen propiedades de propiedad agrícola, se hagan con la participación de los miembros de los grupos agrarios y sean favorecidos con las mismas.
- 11) Asistir a los campesinos para que las negociaciones con empresas externas le resguarden sus derechos y las actividades productivas no deterioren su territorio o recursos básicos, de tal manera que se evite la generación de gases efectos invernadero o se contribuya al calentamiento global mediante de la deforestación y desertificación.
- 12) Evitar que la producción de combustibles alternos y agrocombustibles ocupen agua y tierra para producir alimentos o que se abatan bosques o selvas.

Son ustedes, estimados/as magistrados y magistrados quienes tienen la palabra.

Muchas gracias.

Financiamiento y Apoyo Técnico para Proyecto de Bonos de Carbono Mecanismo de Desarrollo Limpio

*Ing. Ubaldo Elizondo**

CON EL FIN DE ENFRENTAR el Cambio Climático, las Naciones Unidas, en el Marco de la Cumbre sobre Desarrollo y Medio Ambiente, llevada a cabo en Río de Janeiro en el año 1992, estableció la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC o UNFCCC por sus siglas en inglés). Posteriormente, con el objeto de darle operatividad a la Convención, los países que forman parte de la misma se reunieron en 1997, en Kyoto, Japón y acordaron el denominado Protocolo de Kyoto, el cual entró en vigor en febrero de 2005. En este Protocolo se establecen límites de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para los países del Anexo I (los industrializados). Estos países se comprometieron a reducir sus emisiones en un 5.2%, tomando como base los niveles de emisión del año 1990. El período de cumplimiento comprende los años de 2008 al 2012.

Para instrumentar el Protocolo se establecieron 4 mecanismos:

- Acciones directas de Reducción de Emisiones, Los países Anexo I desarrollan proyectos que reduzcan estas emisiones, directamente en el país de este Anexo.

* REPRESENTANTE de la Corporación Andina de Fomento en México.

- Comercio de Emisiones, Los países Anexo I pueden realizar transacciones de emisiones entre ellos. Por ejemplo, si un país Anexo 1 reduce más de los límites de emisiones acordados, puede comercializar los excedentes de captación que tiene con otro país Anexo 1. La unidad utilizada para esta transacción es la Unidad de Monto Asignado (AAU, por sus siglas en inglés).
- Implementación Conjunta, Los países realizan intercambios de emisiones entre los industrializados y los países de economías en transición (países de Europa del este). La unidad utilizada para esta transacción es la Unidad de Reducción de la Emisión (ERU, por sus siglas en inglés).
- Mecanismo de Desarrollo Limpio, Los países en desarrollo, realizan proyectos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y las reducciones derivadas de estos proyectos pueden ser vendidas a países Anexo I, a fin de que éstos puedan cumplir con los límites de reducción establecidos en el Protocolo de Kyoto. Este es el único mecanismo dentro del Protocolo de Kyoto en donde un país en desarrollo, como México y todos los latinoamericanos y caribeños, puede vender sus emisiones a un país Anexo 1. La unidad utilizada para esta transacción es el Certificado de Reducción de Emisiones (CER, por sus siglas en inglés).

Los Mercados de Carbono

Son los mercados en donde el producto que se vende y/o se compra es el crédito de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero o bien reducciones de bióxido de carbono equivalente, que son el resultado de la implementación de proyectos que reducen estos gases.

Los mercados de carbono se dividen en dos grupos:

- El Mercado del Protocolo de Kyoto, que se orienta a ayudar a los países Anexo I a alcanzar sus metas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, de acuerdo con dicho protocolo.

- El Mercado Voluntario, en donde se realizan transacciones de las emisiones de gases de efecto invernadero reducidas, pero con esquemas voluntarios.

Mercado del Protocolo de Kyoto

En este mercado se comercializan Certificados de Reducción de Emisiones o las Reducciones de Emisiones Certificadas (CERs) que se generaron a través del mecanismo de desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto (MDL). El Mecanismo tiene como propósito ayudar a los países Anexo 1 a lograr su desarrollo sustentable y contribuir a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, así como ayudar a estos países a cumplir con sus compromisos cuantitativos de reducción de emisiones.

Para llevar a cabo proyectos dentro del MDL se debe asegurar que el proyecto contribuya al desarrollo sustentable de la nación. Las reducciones deben ser reales y cuantificables (verificadas y certificadas con una Entidad Operacional Designada - DOE, además, el proyecto debe ser adicional, es decir, demostrar que éste se lleva a cabo gracias a la venta de reducciones de emisiones de GEI (bonos de carbono). La participación para la realización de estos proyectos es voluntaria y deben de cumplir con los criterios establecidos en las metodologías aprobadas por Naciones Unidas.

Mercado Voluntario

En este mercado se comercializan las Reducciones de Emisiones Verificadas (VERs).

Este es un mercado abierto, en donde también se compran reducciones de emisiones, pero sin ser tan estrictos en los procesos como en el mercado del Protocolo de Kyoto. Muchos de los países que no pueden vender en el mercado del Protocolo de Kyoto a través del MDL, vende sus reducciones a través de estos mercados; sin embargo un VER se vende a un precio significativamente más bajo que un CER.

En el mercado voluntario participan y pueden comprar reducciones de GEI los países que no han ratificado del Protocolo de Kyoto, por ejemplo de Estados Unidos, que esperan regulaciones futuras. Pueden vender cualquier país, empresa, etc.

Los beneficios de participar en un mercado voluntario son, para el comprador, que demuestra una posición proactiva respecto a la mitigación de GEI, que se constituye como una campaña de marketing verde (por ejemplo los que compran VERs para neutralizar sus emisiones de sus instalaciones, de sus eventos, etc), también como un respuesta a la presión de la opinión pública y como una anticipación a regulaciones futuras y/o limitaciones de sus emisiones.

La Corporación Andina de Fomento, entidad formada por países de la Región, impulsa un programa sólido de apoyo técnico y financiamiento a los gobiernos y empresas para generar y llevar a cabo proyectos del Mecanismo de Desarrollo limpio.

- Extracto estenográfico de la exposición Completa en el CD, anexo.

Los Servicios Ambientales en la Legislación Mexicana

*Mtro. Francisco López Bárcenas**

A INICIOS DEL siglo XXI emergió el mercado de los servicios ambientales, que se potencia con el mercado de los recursos genéticos y la nueva regulación de los Derechos de Propiedad Intelectual (DPI). Los principales impulsores de los "servicios ambientales han sido las grandes corporaciones conservacionistas, interesadas en el control de las Áreas Naturales Protegidas, así como otros espacios importantes comercial y ambientalmente por la riqueza de su biodiversidad. La propuesta es simple: que dentro de las Áreas Naturales Protegidas se lleve a cabo un proceso de valoración y venta de bienes y servicios ambientales, entre los cuales se incluyen la captura de carbono, la bioprospección, el acceso a recursos genéticos, los conocimientos tradicionales y el etnoturismo¹.

Cabe destacar que este mercado de servicios, en tanto tal, queda comprendido dentro de las regulaciones del Acuerdo General sobre el comer-

* INVESTIGADOR DEL COMITÉ y Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. Cámara de Diputados.

¹ Victor Toledo Llancaqueo, "El nuevo régimen internacional de los derechos de propiedad intelectual y los derechos de los pueblos indígenas", en: Luciano Concheiro Bórquez y Francisco López Bárcenas (coordinadores). *Biodiversidad y conocimiento tradicional en la sociedad rural. Entre el bien común y la propiedad privada*, Colección Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Cámara de Diputados, XL Legislatura, México, 2006, pp. 149-150.

cio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En general, la crítica desde los derechos indígenas a tratados de la OMC se ha dirigido a los ADPIC y al Acuerdo sobre Agricultura, descuidando hacer una crítica al Acuerdo y mercados de servicios, y sus niveles de protección en calidad de inversiones, tal como ocurre con los DPI.

Las funciones de la naturaleza (generación de agua, oxígeno y biodiversidad) son consideradas como bienes y *servicios* ambientales.

La venta de servicios ambientales es presentada por las corporaciones conservacionistas como una oportunidad en la que comunidades locales reciban compensación por proteger los ecosistemas, y dar acceso a la biodiversidad. En la práctica, es una forma de venta del derecho de uso del territorio, garantizando exclusivamente el derecho de las corporaciones.

Las funciones de la naturaleza como son la generación de agua, oxígeno y biodiversidad son consideradas como bienes y servicios ambientales. Las comunidades, los campesinos que venden sus recursos como servicios ambientales, pierden el control sobre los mismos. Se pasa desde un enfoque de derechos territoriales, a un mercado de servicios transables que genera utilidades².

Una de las modalidades de este mercado son los "contratos por servicios ambientales", suscritos por comunidades o pueblos, que en la práctica hipotecan y ceden el control de sus territorios, conocimientos y recursos. Una paradójica amenaza que se cierne después de décadas de luchas por recuperar sus territorios, los cuales han sido titulados con apoyo de programas del Banco Mundial.

El Protocolo de Kyoto, también afecta directamente el reconocimiento y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios y los recursos naturales en ellos existentes, ya que si bien se presenta como un instrumento ambiental, en la práctica ha ido quedando subordinado al régimen comercial internacional. A través del pago de servicios ambientales.

² Ibidem.

En nuestro país, el mercado de los servicios ambientales se ha regulado en la legislación secundaria, sin que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se haya introducido disposición alguna sobre la materia, situación bastante irregular jurídicamente, ya que se trata de materias que impactan fuertemente el régimen de los recursos naturales y los servicios derivados de ellos. Dentro de las leyes que regulan los servicios ambientales se encuentran, *Ley General de Vida Silvestre*³, que además de ser la primera que introdujo en sus disposiciones este tipo de servicios es la mas antigua; la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*, en lo que se refiere a servicios forestales ambientales y la *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, referida a las áreas naturales protegidas.

En nuestro país, el mercado de los servicios ambientales se ha regulado en la legislación secundaria, situación bastante irregular jurídicamente.

Como ya dijimos, la primera ley mexicana que incorporó dentro de sus disposiciones los servicios ambientales fue la *Ley General de Vida Silvestre*³, lo que sucedió en el año de 2000. De acuerdo con las disposiciones de su artículo 1º, esta Ley es de orden público y de interés social, reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 y de la fracción XXIX, inciso G del artículo 73 constitucionales y tiene por objeto "establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, relativa a la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat en el territorio de la República Mexicana y en las zonas en donde la Nación ejerce su jurisdicción", excluyendo "el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales maderables y no maderables y de las especies cuyo medio de vida total sea el agua", el cual será regulado por las leyes forestal y de pesca, salvo cuando se trate de especies o poblaciones en riesgo, caso en que su regulación se hará en esta ley. De acuerdo con el objeto declarado de la ley, su contenido excede en mucho lo

³ *Diario Oficial de la Federación*, 3 de julio de 2000.

dispuesto por la Constitución Federal ya que en ésta no se encuentra disposición alguna sobre los servicios ambientales.

De acuerdo con el artículo 3º, fracción XLI de la Ley General de Vida Silvestre, los servicios ambientales son:

Los beneficios de interés social que se derivan de la vida silvestre y su hábitat, tales como la regulación climática, la conservación de los ciclos hidrológicos, la fijación de nitrógeno, la formación de suelo, la captura de carbono, el control de la erosión, la polinización de plantas, el control biológico de plagas o la degradación de desechos orgánicos.

Congruente con lo anterior, el artículo 5º de la ley establece como objetivo de la política nacional en materia de vida silvestre y su hábitat la conservación "mediante la protección y la exigencia de niveles óptimos de aprovechamiento sustentable, de modo que simultáneamente se logre mantener y promover la restauración de su diversidad e integridad, así como incrementar el bienestar de los habitantes del país". Para lograrlo, las autoridades encargadas de su elaboración y aplicación, deberán prever:

Los estímulos que permitan orientar los procesos de aprovechamiento de la vida silvestre y su hábitat, hacia actividades productivas más rentables con el objeto de que éstas generen mayores recursos para la conservación de bienes y servicios ambientales y para la generación de empleos.

Para dar operatividad a la disposición anterior, el artículo 20 establece que la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) "diseñará y promoverá en las disposiciones que se deriven de la presente Ley, el desarrollo de criterios, metodologías y procedimientos que permitan identificar los valores de la biodiversidad y de los servicios ambientales que provee, a efecto de armonizar la conservación de la vida silvestre y su hábitat, con la utilización sustentable de bienes y servicios, así como de incorporar éstos al análisis y planeación económicos". El diseño y promoción de las disposiciones a que se refiere este artículo debe incluir, de acuerdo con el mismo:

- a. Sistemas de certificación para la producción de bienes y servicios ambientales.

- b. Estudios para la ponderación de los diversos valores culturales, sociales, económicos y ecológicos de la biodiversidad.
- c. Estudios para la evaluación e internalización de costos ambientales en actividades de aprovechamiento de bienes y servicios ambientales.
- d. Mecanismos de compensación e instrumentos económicos que retribuyan a los habitantes locales dichos costos asociados a la conservación de la biodiversidad o al mantenimiento de los flujos de bienes y servicios ambientales derivados de su aprovechamiento y conservación.
- e. La utilización de mecanismos de compensación y otros instrumentos internacionales por contribuciones de carácter global.

En ese mismo sentido la *Ley General de Vida Silvestre*, en su artículo 44 prevé que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) otorgue reconocimiento a los pueblos indígenas, las organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas que promuevan el establecimiento de áreas naturales protegidas, en terrenos de su propiedad o mediante contrato con terceros, siempre que se destinen a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad, y se distingan por "su contribución al mantenimiento y mejoramiento de los servicios ambientales prestados por la vida silvestre y su hábitat". De la misma manera se establece que la misma Secretaría otorgue, "de conformidad con lo establecido en el reglamento, un premio anual a personas físicas o morales que se destaquen por sus labores de conservación de la vida silvestre y su hábitat natural".

Por su parte la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*⁴, en su artículo 2°, establece como dentro de sus objetivos "desarrollar los bienes y servicios ambientales y proteger, mantener y aumentar la biodiversidad que brindan los recursos forestales" y "estimular las certificaciones forestales y de bienes y servicios ambientales, tomando en consideración los lineamientos internacionales correspondientes"; mientras en el numeral 4° declara de utilidad pública "la ejecución de

⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 26 de diciembre de 2005.

obras destinadas a la conservación, protección y/o generación de bienes y servicios ambientales" a los cuales define como:

Los que brindan los ecosistemas forestales de manera natural o por medio del manejo sustentable de los recursos forestales, tales como: la provisión del agua en calidad y cantidad; la captura de carbono, de contaminantes y componentes naturales; la generación de oxígeno; el amortiguamiento del impacto de los fenómenos naturales; la modulación o regulación climática; la protección de la biodiversidad, de los ecosistemas y formas de vida; la protección y recuperación de suelos; el paisaje y la recreación, entre otros.

Diferente a la *Ley General de Vida Silvestre*, esta sí establece una división de atribuciones entre los tres órdenes de gobierno. De acuerdo con el artículo 12 son atribuciones de la Federación "elaborar y adoptar metodologías para la valoración de los bienes y servicios ambientales; tomando en consideración, en su caso, parámetros internacionales, lo mismo que las bases e instrumentos para promover un mercado de bienes y servicios ambientales, así como para promover la compensación por los bienes y servicios ambientales que prestan los ecosistemas forestales. De acuerdo con el artículo 13, corresponde a las entidades federativas "promover los bienes y servicios ambientales de los ecosistemas forestales" y a los municipios "participar en la planeación y ejecución de la reforestación, forestación, restauración de suelos y conservación de los bienes y servicios ambientales forestales, dentro de su ámbito territorial de competencia"

En ese mismo sentido, el artículo 16 establece como atribuciones de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), definir las metodologías para la valoración de los bienes y servicios ambientales de los ecosistemas forestales, los instrumentos para promover un mercado de bienes y servicios ambientales y los mecanismos de compensación por los bienes y servicios ambientales que prestan los ecosistemas forestales. Por su parte, el artículo 22 determina que la Comisión Nacional Forestal tiene dentro de sus funciones proponer la valoración de los bienes y servicios ambientales de los ecosistemas forestales, conforme a las metodologías definidas por la Secretaría; coadyuvar en la definición y

promoción de mercados de bienes y servicios ambientales y participar en la definición de mecanismos de compensación por los bienes y servicios ambientales que prestan los ecosistemas forestales.

Por último, en su artículo 28, se establece la obligación de la Comisión Nacional del Agua y la Comisión Federal de Electricidad de coordinarse con la SEMARNAT y la Comisión Nacional Forestal, "con el fin de desarrollar acciones y presupuestos tendientes al manejo integral de las cuencas, así como para promover la reforestación de zonas geográficas con vocación natural que beneficien la recarga de cuencas y acuíferos, en la valoración de los bienes y servicios ambientales de los bosques y selvas en las cuencas hidrológico-forestales y participar en la atención de desastres o emergencias naturales."

Promover la reforestación de las zonas geográficas con vocación natural que beneficien la recarga de cuencas y acuíferos.

La *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*, en su artículo 30, establece que "la política nacional en materia forestal deberá promover el fomento y la adecuada planeación de un desarrollo forestal sustentable, entendido éste como un proceso evaluable y medible mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, silvícola, económico y social que tienda a alcanzar una productividad óptima y sostenida de los recursos forestales sin comprometer el rendimiento, equilibrio e integridad de los ecosistemas forestales, que mejore el ingreso y la calidad de vida de las personas que participan en la actividad forestal y promueva la generación de valor agregado en las regiones forestales, diversificando las alternativas productivas y creando fuentes de empleo en el sector."

Para lograr lo anterior, la política nacional en esta materia deberá "asegurar la permanencia y calidad de los bienes y servicios ambientales, derivados de los procesos ecológicos, asumiendo en programas, proyectos, normas y procedimientos la interdependencia de los elementos naturales que conforman los recursos susceptibles de aprovechamiento como parte integral de los ecosistemas, a fin de establecer procesos de gestión y formas de manejo integral de los recursos naturales"; "desarro-

llar mecanismos y procedimientos que reconozcan el valor de los bienes y servicios ambientales que proporcionan los ecosistemas forestales, con el propósito de que la sociedad asuma el costo de su conservación, y; "crear mecanismos económicos para compensar, apoyar o estimular a los propietarios y poseedores de los recursos forestales por la generación de los bienes y servicios ambientales, considerando a éstos como bienes públicos, para garantizar la biodiversidad y la sustentabilidad de la vida humana".

Para lograr lo anterior, la ley establece criterios obligatorios de política forestal, lo mismo sociales como económicos. Entre los primeros, el artículo 32, menciona "la incorporación efectiva de los propietarios forestales y sus organizaciones en la silvicultura, producción, industria y comercio de los productos forestales, la diversificación o uso múltiple y los bienes y servicios ambientales; mientras entre los segundos, el artículo 34 establece "la valoración de los bienes y servicios ambientales" y "el apoyo, estímulo y compensación de los efectos económicos de largo plazo de formación del recurso forestal y del costo de los bienes y servicios ambientales."

Como parte de los instrumentos de política nacional en materia forestal, el artículo 35 de la ley establece, entre otros, la Planeación del Desarrollo Forestal; el Sistema Nacional de Información Forestal y el Inventario Nacional Forestal y de Suelos. Relativo al Inventario Nacional Forestal, el artículo 44 establece que la SEMARNAT regulará los procedimientos y metodología a fin de que la Comisión Nacional Forestal integre el Inventario Nacional Forestal y de Suelos, el cual deberá relacionar de manera organizada y sistemática los datos estadísticos y contables de los bienes y servicios ambientales; y comprender -según el artículo 45- la cuantificación de los recursos forestales, que incluya la valoración de los bienes y servicios ambientales que generen los ecosistemas forestales, así como los impactos que se ocasionen en los mismos.

Dentro de la sección denominada "de las Plantaciones Forestales Comerciales" el artículo 85 prohíbe el establecimiento de plantaciones forestales comerciales en sustitución de la vegetación primaria nativa actual de los terrenos forestales, salvo en el caso que se demuestre mediante

estudios específicos que la vegetación nativa tenga poco valor comercial o biodiversidad, y se juzgue conveniente promover plantaciones de especies provenientes de otros lugares que se adapten a la zona e inclusive favorezcan la fauna y los bienes y servicios ambientales.

En el capítulo específico de los servicios ambientales forestales, el artículo 133 expresa que, en el marco de los tratados internacionales y disposiciones nacionales aplicables, la SEMARNAT promoverá el desarrollo de un mercado de bienes y servicios ambientales que retribuya los beneficios prestados por los dueños y poseedores de recursos forestales a otros sectores de la sociedad; mientras el siguiente determina que la misma Secretaría promoverá la formación de profesionales o técnicos, así como de empresas que estén capacitados para certificar, evaluar y monitorear los bienes y servicios ambientales, para el otorgamiento de asesoría técnica y capacitación a los titulares de los aprovechamientos forestales en la materia y para enlazarlos con los usuarios o beneficiarios de los bienes y servicios ambientales, así como a los mercados correspondientes en el ámbito nacional e internacional.

El título sexto, dedicado a regular el fomento al desarrollo forestal, establece en el artículo 138 que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la SEMARNAT, para coadyuvar financieramente en tareas de conservación, protección, restauración, vigilancia, silvicultura, ordenación y manejo sustentable de los ecosistemas forestales. Dentro de estos estímulos se incluye el establecimiento de estímulos fiscales y la creación de instrumentos crediticios adecuados para el financiamiento de la actividad forestal, incluyendo tasas de interés preferencial. De igual manera se prevé que la Federación garantice mecanismos de apoyo para impulsar el desarrollo forestal sustentable, como los destinados al Programa de Desarrollo Forestal, al Programa de Plantaciones Forestales Comerciales y la Reforestación y Conservación de Suelos, y demás que se establezcan; de igual manera se prevé que se busque la ampliación los montos asignados y el mejoramiento constante de sus respectivos esquemas de asignación y evaluación, preferentemente con base en las necesidades y prioridades de las Unidades de Manejo Forestal y de los propietarios forestales.

Congruente con el anterior, se establece que el Poder Legislativo Federal asignará anualmente las partidas necesarias para atender el funcionamiento y operación de los mencionados programas de apoyo y en el caso de terceros que se beneficien directa o indirectamente por la existencia de una cubierta forestal, la Federación podrá establecer cuotas para la compensación de los bienes y servicios ambientales.

Por último, el artículo 139 se establece que la Federación y las Entidades Federativas, escuchando la opinión del Consejo Nacional Forestal, diseñarán, desarrollarán y aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política forestal, y mediante los cuales se buscará de manera prioritaria y no limitativa apoyar la valoración y producción de bienes y servicios ambientales; dentro de estos incentivos, de acuerdo con el artículo 141, se podrá crear un bono que acredite la conservación del recurso forestal por el Fondo Forestal Mexicano de acuerdo a la disponibilidad de recursos, a fin de retribuir a los propietarios o poseedores de terrenos forestales por los bienes y servicios ambientales generados, mismos que tendrán el carácter de títulos de crédito nominativos y, por lo tanto, adquirirán alguna de las formas que establece la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

En relación con el Fondo Forestal Mexicano, el artículo 142 prevé que "será el instrumento para promover la conservación, incremento, aprovechamiento sustentable y restauración de los recursos forestales y sus recursos asociados facilitando el acceso a los servicios financieros en el mercado, impulsando proyectos que contribuyan a la integración y competitividad de la cadena productiva y desarrollando los mecanismos de cobro y pago de bienes y servicios ambientales; mientras el siguiente expresa que dicho fondo se podrá integrar con el cobro por bienes y servicios ambientales y por asistencia técnica, así como los demás recursos que obtenga por cualquier otro concepto. Por último se expresa que "los recursos que el Fondo Forestal Mexicano obtenga por el cobro de bienes y servicios ambientales se entregarán directamente a los proveedores de dichos servicios y una parte se destinará a cubrir los costos de esta operación."

Por último, dentro del título referido a los medios de control, vigilancia y sanción forestales, el artículo 159 expresa que "toda persona podrá denunciar ante la Secretaría o ante otras autoridades, todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico al ecosistema forestal o daños a los recursos forestales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y las demás que regulen materias relacionadas con los ecosistemas forestales, sus recursos o bienes y servicios ambientales asociados a éstos."

La tercera ley que regula los servicios ambientales en nuestro país es la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*⁵ que en su artículo 1º establece que "es reglamentaria de la Fracción XX del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es de observancia general en toda la República"; de la misma manera expresa que "sus disposiciones son de orden público y están dirigidas a: promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado, en los términos del párrafo 4o. del artículo 4o.; y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad, en los términos del artículo 25 de la Constitución". En su segundo párrafo, el mismo numeral determina que "se considera de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural, según lo previsto en el artículo 26 de la Constitución, para lo que el Estado tendrá la participación que determina el presente ordenamiento, llevando a cabo su regulación y fomento en el marco de las libertades ciudadanas y obligaciones gubernamentales que establece la Constitución.

El artículo 30 de la ley considera como Desarrollo Rural Sustentable "el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiver-

⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre de 200.

sidad y los servicios ambientales de dicho territorio" y como servicios ambientales -al que considera sinónimo de beneficios ambientales- "los beneficios que obtiene la sociedad de los recursos naturales, tales como la provisión y calidad del agua, la captura de contaminantes, la mitigación del efecto de los fenómenos naturales adversos, el paisaje y la recreación, entre otros".

Dentro del capítulo de la planeación del desarrollo rural sustentable, el artículo 15 prescribe que "el Programa Especial Concurrente -que incluye el conjunto de Programas Sectoriales relacionados con el desarrollo rural-, "fomentará acciones para el cuidado al medio ambiente rural, la sustentabilidad de las actividades socioeconómicas en el campo y a la producción de servicios ambientales para la sociedad".

El artículo 22, por su parte, establece que la Comisión Intersecretarial, mediante la concertación con las dependencias y entidades del sector público y con los sectores privado y social, aprovechará las capacidades institucionales de éstos y las propias de las estructuras administrativas que le asigna su reglamento, para integrar sistemas y servicios especializados, entre los cuales se contempla el Sistema Nacional de apoyos a los programas inherentes a la política de fomento al desarrollo rural sustentable, en aspectos de apoyos y compensaciones por servicios ambientales.

El capítulo de Fomento a las Actividades Económicas del Desarrollo Rural, en su artículo 32 establece que "el Ejecutivo Federal, con la participación de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y los sectores social y privado del medio rural, impulsará las actividades económicas en el ámbito rural y "las acciones y programas que se establezcan para tales propósitos se orientarán a incrementar la productividad y la competitividad en el ámbito rural, a fin de fortalecer el empleo y elevar el ingreso de los productores; a generar condiciones favorables para ampliar los mercados agropecuarios; a aumentar el capital natural para la producción, y a la constitución y consolidación de empresas rurales. Para lograrlo, se propiciara, entre otras acciones, "la valorización y pago de los servicios ambientales".

Dentro del capítulo dedicado a la investigación y la transferencia tecnológica, el artículo 37 establece que "el Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable deberá atender las demandas de los sectores social y privado en la materia, siendo sus propósitos fundamentales, entre otros, "desarrollar formas de aprovechamiento y mejoramiento de los recursos naturales, que incrementen los servicios ambientales y la productividad de manera sustentable". De manera similar, el capítulo de la Reconversión productiva sustentable establece que "el Gobierno Federal, a través de la Secretaría competente, podrá suscribir con los productores, individualmente u organizados, contratos de aprovechamiento sustentable de tierras definidos regionalmente, con el objeto de propiciar un aprovechamiento útil y sustentable de las tierras, buscando privilegiar, entre otros rubros, la producción de bienes y servicios ambientales, proteger la biodiversidad y el paisaje, respetar la cultura, los usos y costumbres de la población, así como prevenir los desastres naturales.

El artículo 55 prescribe "los apoyos para el cambio de la estructura productiva tendrán dentro de sus propósitos "promover la adopción de tecnologías que conserven y mejoren la productividad de las tierras, la biodiversidad y los servicios ambientales", mientras el 64 establece que el Ejecutivo Federal aportará recursos, de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación, que podrán ser complementados por los que asignen los gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, los cuales tendrán por objeto "apoyar la realización de inversiones, obras o tareas que sean necesarias para lograr el incremento de la productividad del sector rural y los servicios ambientales; el artículo 71 insiste en que los apoyos que se otorguen deberán orientarse, entre otros propósitos, para "la inversión en restauración y mejoramiento de las tierras y servicios ambientales" y el siguiente determina que "las previsiones de recursos y disponibilidades presupuestales para un ejercicio fiscal y las proyectadas en un horizonte de mediano plazo, promoverán, entre otras acciones, el mejoramiento de las tierras y los servicios ambientales.

Por último, el artículo 105 de la ley establece que "a política de comercialización atenderá, entre otros propósitos, el de "inducir la formación de mecanismos de reconocimiento, en el mercado, de los costos incrementales de la producción sustentable y los servicios ambientales".

La disposición de la *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*⁶ es bastante reciente y lacónica. Se incluyó apenas en el mes de mayo del 2008 al adicionarse un artículo 55B1S a la ley y se limita a establecer que "las áreas destinadas voluntariamente a la conservación son aquéllas que pueden presentar cualquiera de las características y elementos biológicos señalados en los artículos 48 al 55 de la presente Ley; proveer servicios ambientales o que por su ubicación favorezcan el cumplimiento de los objetivos previstos en el artículo 45 de esta Ley. Para tal efecto, la Secretaría emitirá un certificado, en los términos de lo previsto por la Sección y del presente Capítulo.

⁶ Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de mayo de 2008.

Pago por servicios ambientales hidrológicos

*Ing. Jorge Rescala Pérez **

EL PAGO POR SERVICIOS ambientales (PSA) es una estrategia del mercado sobre la naturaleza que tiene como propósito compensar económicamente a los pobladores de los ecosistemas productores de los servicios ambientales necesarios para las actividades humanas, incluido el sustento del hombre.

El pago por servicios ambientales a los poseedores y propietarios de bosques es un mecanismo de mercado que paga por mantener en estado de conservación la cobertura forestal, así como otros beneficios: las condiciones hídricas o la conservación de suelos, evitar los procesos erosivos teniendo como resultado la protección de cuencas y las condiciones naturales de los hábitats de flora y fauna, captura de carbono y mantenimiento de la belleza escénica, entre otros.

En América Latina son numerosas las estrategias aplicadas en países como: Costa Rica, Bolivia, Perú, Nicaragua, El Salvador, Brasil y Chile, por citar sólo algunos. Los resultados en éstos países son significativos en algunos casos y han dado pauta para que otros países adopten mecanismos de mercado de servicios ambientales como una estrategia de conservación de los recursos naturales que permitan garantizar la

* DIRECTOR GENERAL DE PROBOSQUE, Gobierno del Estado de México.

provisión de los mismos y sólo en algunos casos como alternativa para el desarrollo económico de las poblaciones en pobreza extrema asociadas a los ecosistemas.

En el nivel local y regional de América Latina, el pago por servicios ambientales ha estado dirigido principalmente a la conservación forestal

para mantenimiento del servicio hidrológico, conservación de cuencas, belleza escénico-paisajística, ecoturismo y sólo casos muy puntuales a bioprospección. En Países como el Salvador, por ejemplo, que no cuentan con cobertura forestal importante, el pago se ha realizado a agroecosistemas de café de sombra y pastizales.

En México la estrategia de pago por servicios ambientales a nivel nacional la puso en marcha la Comisión Nacional Forestal, en el año 2000.

El pago por bonos de captura de carbono, es el mecanismo de mayor promoción y demanda en los mercados mundiales e incluso se transa en bolsas de valores.

En México la estrategia de pago por servicios ambientales a nivel nacional la puso en marcha la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), desde el año 2000, con el Programa "Fábrica de Agua". Actualmente lleva a cabo el proyecto "Servicios Ambientales del Bosque" con financiamiento propio, un préstamo del Banco Mundial (BM) y un donativo del Fondo Mundial del Medio Ambiente (GEF), pagando actualmente entre \$447.00 y \$342.00 por hectárea, de acuerdo al tipo de bosque mesófilo, encinos y otros bosques y selvas.

La CONAFOR ha desarrollado algunos programas para atender determinados rubros: servicios ambientales hidrológicos, mercado de servicios ambientales por captura de carbono, servicios ambientales derivados de la biodiversidad y para fomentar el establecimiento y mejoramiento de servicios forestales.

Programa de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos del Estado de México.

Una de las estrategias de gestión de los recursos naturales y conservación orientada a mantener las condiciones de los ecosistemas forestales para garantizar la provisión de servicios ambientales, entre ellos el hidrológico, necesario para el sustento humano y el desarrollo de las actividades económicas; agricultura, industria entre otras, es el pago a los poseedores y propietarios de los ecosistemas que proveen dicho servicio.

El ejecutivo estatal instrumentó el PSA como medida para conservar las zonas forestales de la entidad, mantener la producción del servicio hidrológico y alternativamente, zanjar los rezagos sociales y económicos de la población asociados a los ecosistemas productores de servicios hidrológicos (ejidatarios, comuneros y pequeña propiedad).

El Gobierno del Estado de México, a través del Programa de Desarrollo Forestal Sustentable 2005-2025 y acorde con el Código para la Biodiversidad, establece entre sus estrategias, lograr el desarrollo forestal identificando áreas prioritarias para el pago por servicios ambientales y evaluar su potencial.

Bajo este marco se estableció el "Programa de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos del Estado de México", para lo cual se creó el "Fideicomiso Público para el Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos del Estado de México" (FIPASAHM), el 11 de agosto de 2007, único en su tipo implementado por una Entidad Federativa.

El "Programa de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos del Estado de México" se caracteriza porque ha creado los instrumentos fiscales y legales para que el "pago" que reciben los poseedores y dueños (ejidos, comunidades, propiedad privada y/o usufructuarios) de los ecosistemas forestales productores de servicios, se transfiera a los usuarios de los servicios (consumidores del agua), con el propósito de crear un verdadero mercado de servicios ambientales y que el programa logre resultados eficientes en el largo plazo.

El programa tiene como objetivo general asegurar el abasto de agua a los habitantes de la entidad, con la finalidad de proteger, conservar los bosques y mantener la capacidad de recarga de los mantos acuíferos.

Y como objetivos específicos: conservar las áreas de bosque que permiten la recarga hídrica para garantizar el suministro de agua; lograr que los productores forestales mantengan, conserven o aumenten la cobertura forestal natural o inducida; compensar mediante el pago a los dueños o poseedores de los bosques por el servicio ecosistémico que ofrecen.

Para ello, se definieron como estrategias; identificar las áreas forestales prioritarias para el pago por servicios ambientales y evaluar su potencial; promover la participación de los tres niveles de gobierno; propiciar captación y mezcla de recursos, vincular la participación de los propietarios de los bosques y de la ciudadanía en general.

La ejecución del Programa está a cargo del Comité Técnico del Fideicomiso para el Pago por Servicios Ambientales del Estado de México (FIPASAHM), a quien corresponde la asignación de recursos, la evaluación de las propuestas viables y la asignación de apoyos de acuerdo al presupuesto anual correspondiente.

El programa inició operaciones en el año 2007 con un capital semilla de 30 millones de pesos 00/100 M.N. autorizados por el Ejecutivo del Estado de México y en 2008 se autorizó otra cantidad igual, pudiendo recibir donaciones de cualquier orden lícita.

Cabe destacar que la Legislatura del Estado aprobó el 26 de diciembre de 2007, el Decreto No. 94 mediante el cual se adiciona en el Capítulo Tercero las aportaciones por servicios ambientales al Código Financiero del Estado de México, el cual contempla a partir del 2008, la transferencia de recursos al Fideicomiso mencionado, del 3.5% del monto total del cobro de agua a los usuarios finales del recurso hídrico

El monto de la compensación es un pago anual de \$1,500.00 por hectárea, a los dueños, poseedores y/o usufructuarios de terrenos forestales por el servicio ambiental que ofrecen, al establecer acciones de conservación, mantenimiento y aumento de la cobertura arbórea, así como de la cantidad y calidad de los bosques.

Las áreas forestales preferentes de apoyo son las que se ubiquen dentro del Parque Nacional Nevado de Toluca, Sierra de Monte Alto (Parque Otomí-Mexica y Lagunas de Zempoala), Área de Protección de Recursos Naturales de las Cuencas de los Ríos Valle de Bravo, Malacatepec, Tilostoc y Temascaltepec, y Parque Nacional Iztaccihuatl - Popocatepetl; y dentro de éstas existan acuíferos sobreexplotados y áreas con problemas de uso del suelo.

Las zonas susceptibles de atención son:

1. Áreas de reforestación con fines de protección y/o restauración ubicadas fuera de Áreas Naturales Protegidas, con superficies de 5 y hasta 150 hectáreas.
2. Bosques naturales o con reforestación, ubicadas en Áreas Naturales Protegidas, con superficies de 20 y hasta 500 hectáreas.
3. Bosques naturales ubicados fuera de Áreas Naturales Protegidas y con superficies de 20 y hasta 300 hectáreas.

Los resultados obtenidos en su primer año de operación del programa han sido los siguientes: 127 solicitudes aprobadas que conforman una superficie total de 16,913 hectáreas, con un monto a pagar de 25.3 millones de pesos y beneficiando 34,218 productores de la entidad; destacándose la participación de ejidos, comunidades y pequeños propietarios.

La Procuración Estatal de Protección al Ambiente

*Lic. Fernando J. Montes de Oca y Domínguez**

LAS PROCURADURÍAS ESTATALES de Protección al Ambiente son una institución relativamente nueva en el país y son resultado de la maduración de conciencia en los Estados de la República por asumir competencias y obligaciones para contribuir a la construcción de la sustentabilidad en el país.

El trabajo presentado por el Lic. Montes de Oca muestra importantes aristas del trabajo ambiental mexicano. Desde su experiencia de más de 30 años en la materia, percibe una dicotomía en este quehacer pues, comentó que, los primeros 15 años compartió esfuerzos con otros mexicanos en la tarea por lograr el reconocimiento de la importancia del Derecho Ambiental, lo cual tuvo sus logros en la institucionalidad existente actualmente. Al mismo tiempo, planteó que los últimos 15 años se manifiesta una situación compleja debido a que el derecho ambiental no se cumple adecuadamente.

A partir de la experiencia profesional, el expositor hace un llamado a unir esfuerzos y lograr una vinculación horizontal con los Tribunales Agrarios para fomentar congruencia en la aplicación del derecho. Lo anterior lo explicitó desde sus recientes acciones como Procurador Estatal

* PROCURADOR ESTATAL DE Protección al Ambiente del Estado de Jalisco.

de Protección al Ambiente, ya que ha tenido que enfrentar situaciones complejas, entre otras, con los productores de tequila que contaminan ríos y suelo en el Estado, debido a que arrojan la finaza, residuos del proceso de producción del tequila.

La Procuraduría Estatal debió actuar y multar a una empresa y lograr que los dueños de la misma se comprometieran a terminar con la contaminación e iniciar el mejoramiento de su proceso productivo para evitar emisiones contaminantes. A partir de esto, el resto de los productores, a través de su organización corporativa, a tomado nota del asunto y las respuestas de los dueños de tequileras se dividen en tres tipos: Empresas anuentes a remediar daños, otras que contratan

Los productores de tequila contaminan ríos y suelo en el Estado, debido a que arrojan la finaza, residuos del proceso de producción del tequila.

despachos de abogados para defenderse de las acciones legales de la Procuraduría, buscando lagunas en la parte formal de la ley para impugnar procedimientos, y un tercer grupo que piensa que nunca les llegará un inspector, en tanto saben del limitado número de personal de la Procuraduría, y si alguien apareciera confían en poder corromperle. Lo que sucede con este tipo de empresas de Jalisco es lo común en todo el país y otras latitudes, por ello es que se requiere una congruencia y ética profesional para resolver los problemas ambientales del país.

El Lic. Montes de Oca es una persona ocupada en fortalecer la institucionalidad ambiental, esperanzado que se logre una actitud preventiva más que punitiva de la procuración de justicia y que todo ello sirva para preservar los recursos naturales.

Una Nueva Procuraduría Agraria

*Lic. Rocendo González Patiño**

SEÑORAS Y SEÑORES

LA POLÍTICA DEL PRESIDENTE Felipe Calderón está orientada a impulsar el desarrollo sustentable como principio rector de los proyectos. Con ello, el gobierno de la República asume "que el propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en la que todos puedan aumentar su capacidad y puedan ampliarse las oportunidades para las generaciones presentes y futuras".

En este ámbito transita hoy la Procuraduría Agraria. Ejecutamos un acelerado proceso de transformación para servir, con renovadas energías, en la tarea de tutelar el valor social de la tierra como un elemento disponible para abonar a la productividad, mediante la inversión asociada con los titulares agrarios bajo las garantías y seguridad que las leyes ofrecen.

Estamos inmersos en el diseño de esta visión moderna de la tierra social. Esta proyección al futuro se funda en el reparto, la certificación y titulación de la propiedad social, jornadas que fueron realizadas a lo largo de casi un siglo y que ahora nos proponemos que fructifiquen en

* PROCURADOR AGRARIO. Gobierno Federal.

proyectos productivos de diversa índole en el cual los campesinos logren beneficios seguros para sus familias.

Llegó el tiempo para que ejidatarios y comuneros proyecten su futuro a corto y mediano plazo con mentalidad emprendedora, empresarial. Estamos hablando de los preliminares de un cambio de actitud con todo lo que ello significa en esfuerzos que se tengan que realizar para dejar atrás la costumbre campesina de mirar la propia tierra como un medio de penosa subsistencia por los pobres rendimientos agrícolas.

Con la voluntad de todos los sectores, adoptamos una histórica e innovadora visión del campo: En primer lugar, partimos del hecho de que el campo constituye la fuente alimentaria, el sustento del país. La merma o, peor aún, la aniquilación de esta fuente de recursos básicos e indispensables para la vida, es algo que sencillamente no podemos permitirnos.

Por ello, el Gobierno Federal destina mayores presupuestos y se conjugan estrategias, conocimientos, voluntades de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como el apoyo de organismos diversos y el de los propios campesinos, para lograr rendimientos agrícolas más altos, para que exista mayor seguridad en la tenencia de la tierra y para que se dé una sana y ordenada sucesión de derechos agrarios.

Como parte esencial en esta serie de cambios, el presidente Felipe Calderón instrumenta políticas para impulsar el Desarrollo Rural Sustentable, es decir, que la tierra repartida, certificada y escriturada o titulada se vuelva más productiva en beneficio de la población rural y de los diversos sectores sociales y económicos. En otras palabras, que el campo se transforme en el sostén digno y suficiente de los campesinos.

Precisamente, con base en este cambio de rumbo es posible visualizar el crecimiento del país en los ámbitos turístico, urbano, industrial, inmobiliario, con la participación sustantiva del sector rural y en estre-

El campo
constituye la
fuente alimentaria,
el sustento
del país.

cha coordinación con los gobiernos de los estados, el municipio, los ejidatarios y comuneros y los desarrolladores o empresarios.

La Procuraduría Agraria, al lado de la Secretaría de la Reforma Agraria, del Registro Agrario Nacional, de los Tribunales, de las organizaciones campesinas y de los millones de habitantes del medio rural, tenemos un nuevo e histórico compromiso: sumar voluntades y acciones para que el campo sea el sostén del país.

Cabe preguntarnos ¿cómo encaja la Procuraduría Agraria en el concierto de instituciones que operan a favor del agro nacional?.

ORIGEN, PRIMERA Y SEGUNDA ETAPAS

La modificación al Artículo 27 Constitucional, como ustedes lo saben muy bien, abrió toda una gama de nuevas realidades al sector campesino en México, incluyendo una instancia que los asesorará, los representará, los orientará y los protegerá en sus derechos agrarios. La Procuraduría Agraria es el órgano designado para realizar esta tarea.

Desde su origen hasta finales de 2006, la Procuraduría, junto a las instituciones del sector agrario, destinó sus recursos humanos y materiales a la ingente y necesaria jornada de certificación de derechos ejidales y la titulación de solares (El Procede). Como resultado, el país vive una etapa de seguridad jurídica en el campo con la certificación de 93 millones de hectáreas, el 93 por ciento la propiedad social del país.

La ejecución de este programa, concluido hace justamente dos años, representó para la Procuraduría su primera etapa de vida institucional, y con la administración del presidente Calderón comenzó la segunda etapa, que consiste en dar pleno cumplimiento a las responsabilidades y facultades legales que sustentan nuestra esencia, como una entidad pública que marcha al lado de los campesinos, junto a sus intereses y necesidades.

Precisamente nos encontramos en este punto; un momento agrario de inusual importancia:

Nunca antes, México se había visto en el parteaguas de disponer tan favorablemente, de los factores concurrentes al desarrollo sustentable del

medio rural: la tierra repartida, certificada y escriturada; certidumbre jurídica agraria y decisión política de imprimirle al campo el dinamismo que requiere para fortalecerlo como fundamento de la seguridad nacional. Además de que estamos detectando un creciente interés de ejidatarios por participar en proyectos de asociación con agentes externos a sus propiedades.

Todo ello determina claramente la oportunidad histórica de impulsar la productividad rural del país en las condiciones que las leyes establecen.

La Procuraduría como capacitadora, asesora, representante legítima de los campesinos, tiene una enorme tarea por realizar y a ello nos hemos entregado mediante la ejecución de cuatro ejes básicos.

- PROCURACIÓN DE JUSTICIA AGRARIA.
- APOYO AL ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL.
- ASESORÍA JURÍDICA PARA LA ORGANIZACIÓN AGRARIA BÁSICA.
- ASESORÍA JURÍDICA EN PROCESOS ECONÓMICOS.

El primero de ellos deriva del origen de nuestro nacimiento. Creada por precepto constitucional, la Procuraduría Agraria debe estar pendiente siempre de que se respeten los derechos de los campesinos de México en todos sus aspectos.

A la Procuraduría se le caracteriza como el Ombudsman Agrario dadas sus atribuciones, sus facultades de defensor del ejidatario, del comunero, del posesionario, del vecindado, del jornalero, del pequeño propietario. En esta que consideramos nuestra segunda etapa, tenemos el firme propósito de servir cabalmente como defensora de los derechos de los sujetos agrarios y generar en ellos un clima de confianza que nos permita realmente auxiliarlos en sus gestiones.

Con este propósito, firmamos un convenio de colaboración con el Tribunal Superior Agrario que nos ha abierto las puertas para que en cada

La Procuraduría Agraria debe estar pendiente siempre de que se respeten los derechos de los campesinos de México en todos sus aspectos.

uno de los Tribunales Unitarios del país trabaje un abogado nuestro que pueda atender y acompañar, gratuitamente a los campesinos en la solución de sus problemas.

Consideramos que somos el principal cliente del Tribunal Superior Agrario. Solamente en 2008, hemos instaurado 31 384 juicios, de los que han sido resueltos poco más de 17 mil y 12 mil 577 están en trámite.

Estamos impulsando un programa de **Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural**, para que ésta esté debidamente ordenada y regularizada.

Estamos impulsando un programa de **Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural**. Va orientado a que la propiedad esté debidamente ordenada, regularizada; que todos los campesinos tengan sus documentos en orden.

La Procuraduría fortalece sus procedimientos de asesoría y participación en temas como: expropiaciones, en la celebración de asambleas para la autorización del dominio pleno en las áreas parceladas; en los cambios de destino de las tierras de los núcleos agrarios; en la incorporación de tierras al régimen ejidal; en la división, fusión y constitución de ejidos vigilando que se cumpla normatividad aplicable.

Participar en el crecimiento regular de los centros de población es un compromiso primordial de la Institución. En tal virtud, trabajamos en acciones conjuntas con los gobiernos de los estados y de los municipios, a través de la suscripción de convenios, que permitan la aportación de tierras en forma ordenada para el equipamiento urbano, industrial de servicios e infraestructura.

Los gobiernos tienen que ver con el desarrollo urbano de sus estados, pero algunos desconocen los instrumentos, los procesos de expropiación, el procedimiento que se aplica, desconocen la forma de adoptar dominios plenos para sacar superficie de tierra ejidal, trasladarla a propiedad privada y poder hacer obras que beneficien el desarrollo de la ciudad; desconocen la creación de sociedades inmobiliarias, para que la propiedad ejidal, de la zona común, pase a ser parte de esa inmobiliaria bajo el régimen de pequeña propiedad.

Por parte del campesino, nosotros les ofrecemos orientación en todos estos aspectos.

La Procuraduría Agraria se ocupa en dar **Asesoría Jurídica para la Organización Agraria Básica**. Tenemos la obligación de capacitar a los núcleos agrarios, de organizarlos, estar al pendiente de sus asambleas, de sus cambios de órganos de representación, de vigilar este proceso para no caer en problemas de años pasados como el que sea sólo uno quien dirige y se eterniza en el cargo.

Este programa se orienta a la capacitación de los miembros del comisariado ejidal o de bienes comunales y del consejo de vigilancia, con el objeto de que obtengan los conocimientos necesarios para desempeñar sus responsabilidades en forma adecuada.

El programa promueve el conocimiento de los derechos y obligaciones adquiridos en la representación de los núcleos agrarios, de conformidad con los procedimientos que la Ley Agraria establece, así como de los programas institucionales que la Procuraduría ofrece para fortalecer su organización social y productiva.

Con este programa, se genera un proceso participativo de los núcleos agrarios respecto a su organización interna, para ser gestores de su propio desarrollo, en donde su experiencia y la oferta institucional y privada les permiten identificar sus potencialidades dentro del marco legal, propiciar su crecimiento y fortalecer su organización productiva y social.

A través de las acciones de organización agraria básica realizadas, se promueve el fortalecimiento de los procesos organizativos internos de los núcleos agrarios en los ámbitos jurídico, económico y social que redundan en mejores condiciones de vida de sus pobladores.

Finalmente, le hemos dado una importancia sustantiva al eje que denominamos **Asesoría Jurídica en Procesos Económicos**.

En este punto, hemos diseñado un programa para el Fomento a la Inversión Pública y Privada en la Propiedad Rural, cuyas características importantes son las siguientes:

Se trata de un Programa Agrario del Gobierno Federal implementado para dar a la tierra social usos más eficientes y productivos conforme a su vocación.

Nace como respuesta a las demandas de los sujetos agrarios, en el desarrollo productivo y aprovechamiento de sus recursos que les permita VIVIR MEJOR.

Algunas de sus principales características son:

- Generación de condiciones económicas, sociales y políticas que garanticen certeza jurídica en los procesos de inversión tanto a los titulares de la tierra como a los inversionistas.
- Participación voluntaria, servicio gratuito.
- Atención a la demanda de miles de campesinos para hacer productivas sus tierras.
- Promoción de la coinversión, no de la venta de tierra.
- Creación de un banco de datos geográfico y alfanumérico.
- Mejora en el nivel de vida de los campesinos.

En México existen 28,796 Núcleos agrarios certificados y 93.2 millones de has. regularizadas con posibilidades mayúsculas de desarrollo, ya que en esa tierra social se alberga el 80% de selvas y bosques; el 74% de la biodiversidad y las 2/3 partes de los litorales.

En un primer diagnóstico, la Procuraduría Agraria ha catalogado 4,412 núcleos agrarios con 729 mil campesinos, que presentan condiciones para llevar a sus tierras inversión pública y privada.

Y en ese marco es que el programa de Fomento a la Inversión Pública y Privada en la Propiedad Rural (FIPP) contempla tres vertientes de desarrollo:

- Agropecuario.
- Urbano, industrial y servicios.
- Turismo.

A veces nos vamos con las grandes inversiones, pero tenemos solicitudes que van desde una hectárea de tierra para poner un invernadero, poner algún parque de recreación, hasta 80 mil hectáreas para llevar a cabo proyectos de desarrollo.

El FIPP está siendo operado de común acuerdo con el dueño de la tierra, todo con base en la seguridad de que el ejido está debidamente regu-

larizado, certificado, que no tiene problemas con ninguna otra propiedad y que sus documentos los tienen debidamente inscritos.

Estamos trabajando para que la Procuraduría Agraria, no sólo sea asesor, sino que sea compañero del ejidatario ante las diversas instancias federales. Analizamos los más de 80 programas que maneja el gobierno federal en apoyo al campo para saber a qué créditos o a qué subsidios pueden acceder los propietarios de la tierra; qué derecho tienen, y no solamente eso, sino ir con ellos a la dependencia y dejar encaminados los proyectos.

Queremos asesorarlos, acompañarlos y que sepa la dependencia gubernamental respectiva que vamos a estar al pendiente de las respuestas que dé a las gestiones de los campesinos. Estamos, como les decía, en los preliminares de esta segunda etapa que le da sentido total a la Procuraduría Agraria.

En conjunto con todos los organismos del sector, queremos un campo diferente en el futuro, un campo seguro y productivo. Necesitamos rejuvenecer el campo. Queremos que los jóvenes campesinos se queden en su parcela y que los jóvenes de las ciudades vuelvan su mirada al medio rural como una oportunidad de desarrollo. En pocas palabras, **estamos impulsando una oleada de rejuvenecimiento en la operación de la tierra social de México.**

VALORES

Nuestra misión está sustentada en valores que vamos cultivando entre los servidores de la Procuraduría y las personas a quienes atendemos. Propiciamos una relación de confianza basada en el humanismo, la integridad, la honestidad, el respeto y la justicia; la imparcialidad, la transparencia, el profesionalismo, la lealtad y la vocación de servicio.

Todos los organismos del sector, queremos un campo diferente en el futuro, un campo seguro y productivo.

DECÁLOGO

Para nosotros, empleados públicos, servir lo es todo. Por lo mismo, adoptamos un decálogo que está en práctica en la planta laboral de la Procuraduría Agraria. Dice el decálogo:

No podemos permitir que el campo languidezca, que se agote y se convierta en tierra infértil.

1. SERVIR CON HUMANISMO

Veamos en las campesinas y en los campesinos a seres humanos que no han tenido las mismas oportunidades que todos quienes trabajamos en la Procuraduría Agraria. Son personas como nosotros, con los mismos derechos, con las mismas potencialidades, con iguales opciones humanas.

2. TODOS ESTAMOS PARA SERVIR NO PARA SER SERVIDOS

Ésta debe ser siempre la actitud y disposición de quienes trabajamos en la Procuraduría Agraria (PA). En este punto se cometen distorsiones y abusos porque hay quienes creen que la Procuraduría es un centro laboral donde se cumplen proyectos y fines personalistas y, sin miramientos, se afanan en lograr toda clase de beneficios individuales en detrimento de la institución y de los campesinos. En el desempeño de cada una de nuestras actividades debe regir la virtud de la prudencia.

3. SERVIR CABALMENTE, COMO OMBUDSMAN DE LOS CAMPESINOS

Tenemos el firme propósito de servir, cabalmente, como el ombudsman de los campesinos, ser una real instancia defensora de los derechos agrarios y generar en los campesinos una corriente de confianza que nos permita auxiliarlos en sus gestiones.

4. SERVIR CON LA VISIÓN DE TRABAJAR POR UN CAMPO MÁS PRODUCTIVO

No podemos permitir que el campo languidezca, que se agote y se convierta en tierra infértil, porque estaremos permitiendo que bajen las subsistencias alimentarias, que desaparezca el pan de la casa. El campo pro-

duce el alimento de todos, pero no sólo eso, que ya de por sí tiene una importancia mayúscula, sino que el campo nos da identidad, seguridad y soberanía.

5. SERVIR CON LA LEY EN LA MANO

Todos sin excepción, debemos conocer las leyes que nos rigen, las leyes y reglamentos del sector agrario y de manera especial, el Reglamento Interior de la PA. De ello depende la solidez que tengan las decisiones que a diario tomamos.

6. SERVIR CON HONESTIDAD A TODA PRUEBA

Estamos en contra de la corrupción y no toleraremos a ningún funcionario, a ningún servidor público que quiera extorsionar o abusar de su cargo haciendo daño o pidiendo algún recurso a los ejidatarios, campesinos, comuneros u organizaciones. Estamos en contra de este tipo de actos y si nos damos cuenta, de manera inmediata procederemos a levantar las denuncias correspondientes. La Procuraduría Agraria es una institución sana, honesta, con gente responsable y comprometida con el objetivo de lograr un mejor campo.

7. SERVIR CON LEALTAD A LA INSTITUCIÓN

Tenemos un compromiso de lealtad con el Presidente de la República. Lealtad al Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria que es cabeza de nuestro sector. Lealtad a su servidor, como Procurador y como responsable de esta institución. Lealtad a nuestros jefes jerárquicos.

8. SERVIR CON ENTREGA

Reflexionemos en darle a nuestro trabajo una dosis extra de generosidad. Por nosotros y por nuestros hijos, por las generaciones presentes y las que vienen. México necesita de mujeres y hombres generosos y nosotros tenemos la oportunidad de aportar visión y creatividad.

9. SERVIR CON DISCIPLINA DIARIA

Todos los días, hay que renovar el compromiso de cumplir escrupulosamente con nuestra obligación de tal modo que, en conjunto hagamos de la PA un motor poderoso, potente, que nos lleve al cumplimiento de metas concretas.

10. SERVIR CON CORTESÍA

No toleraremos la prepotencia en el trato con los campesinos.

CONCLUSIÓN

En el presente y en el futuro de la Procuraduría Agraria tenemos una realidad y un sueño: los campesinos de México para ayudarles a salir de la pobreza en que han vivido, facilitarles el paso y, previo su consentimiento y buena disposición, conducirlos a la meta de una vida comunitaria y familiar con igualdad de oportunidades para vivir mejor.

Hablamos de un gran reto, de organizar la marcha de 32 mil núcleos agrarios; hablamos de la población mexicana que vive en condiciones de pobreza y que, paradójicamente, es propietaria del 52 por ciento de la tierra mexicana.

De verdad un gran reto que en el sector agrario hemos identificado como la tercera etapa de la reforma cuyo diagnóstico y diseño nos viene de hecho y por derecho propio: a la Secretaría de la Reforma Agraria, al Registro Agrario Nacional, al Fideicomiso Fondo Nacional para el Fomento Ejidal, a la Procuraduría Agraria, a los Tribunales Agrarios, a los legisladores, a las organizaciones campesinas, a los gobiernos estatales y municipales.

En la Procuraduría Agraria estamos conscientes de la oportunidad que se nos brinda para poder abrir opciones de bienestar para los sujetos agrarios. Abrirles las puertas del gobierno federal ante una infinidad de posibles soluciones o alternativas que se puedan tomar para mejorar la realidad de cada familia campesina.

Muchas gracias.

Reforma al Artículo 27 Constitucional

Medios Alternativos de Justicia Agraria

*Dr. Marco Antonio Díaz de León S.**

1. Prolegómeno

POLÍTICAMENTE, TODOS LOS pueblos asentados en los diferentes territorios rurales que hoy constituyen Estados en la comunidad de naciones, tuvieron un origen psicológico primitivo común: el mismo deseo e inclinación de los primeros *homo sapiens* (de Neandertal hace 150,000 años) que poblaron la tierra: la tendencia de apropiarse alguna heredad que les permitiera sentirse poseedores, explotarla agropecuariamente y vivir con sentimiento de dominio y seguridad.

Tal designio de humanos y pueblos sobre la tenencia de la tierra rural jamás ha desaparecido de sus preferencias y fines, que se han traducido en actos concretos de apropiación: de heredades, aguas, cuevas, para colmar la necesidad imperativa de considerar determinada extensión de territorio como propio, como sustento primario de la comunidad.

Tal aspiración nunca ha tenido trasfondo moral o de respeto al derecho ajeno. Más ha respondido desde siempre a un instinto natural, a una necesidad vital que sólo puede satisfacerse -en los hombres aislados o asociados en Estados-: despojando, invadiendo, ocupando, dotando o aún detentando tierra -principalmente tierra rural- por cualquier medio,

* MAGISTRADO DEL TRIBUNAL Unitario Agrario, Distrito 24.

incluyendo la furtividad o la violencia, que después se ha legitimado, por el empleo de la *vis* y, a veces, del *ius*.

Pasadas las ocupaciones y las guerras, en la actualidad todo ello es constitutivo no sólo del territorio como elemento del Estado, sino que, asimismo, corresponde a los modernos conceptos de soberanía,

dominio, propiedad privada, tierra rural y derecho social, que son básicos en el orden jurídico nacional e internacional.

De esta forma, la tierra rural equivale no sólo a la presencia esencial de uno de los principales elementos del Estado, sino, responde a la propia vida biológica y económica del ser humano: es donde encuentra y producen los satisfactores y alimentos que le permiten

subsistir: Las naciones y el hombre no pueden vivir sólo de lo que encuentra en el espacio o dentro del agua.

Así, si bien se observa, la Historia en sí misma no alude aisladamente a lo que los individuos solos u organizados han realizado a partir de su cultura, sino también tomando en cuenta la tierra, el campo y las ciudades, donde hubieran existido, hayan habitado o habiten; más aún, en un muy importante porcentaje de la Historia, ésta ofrece sucesos derivados de la actividad del hombre relacionada con la tierra, e inclusive con los Estados que surgieron o dejaron de serlo por invadirla o perderla.

En tal virtud, la Historia del hombre está inmersa en la tierra, en particular la rural, donde encuentra los alimentos, las materias primas y la economía para su avance y sustento.

Hoy como ayer, en nuestro país, el fortalecimiento del desarrollo rural sustentable sigue apareciendo como un paradigma para el progreso nacional; continúa siendo uno de los principales incentivos para el mejoramiento de las relaciones privadas de producción en el campo, antes esencialmente controladas por el Estado.

La trascendente Revolución Mexicana originó el reparto agrario, el derecho social, el surgimiento de los ejidos y el reconocimiento y titula-

Las naciones y el
hombre no pueden
vivir sólo de lo que
encuentran en el espacio
o dentro del agua.
La tierra es esencial.

ción de bienes comunales. Tal desarrollo agrario ahora se expresa como una red compleja que abarca los sectores políticos, económicos, sociales y ambientales.

Esto es, el México de la última década del siglo XX conoció una nueva revolución agraria: la que puso fin al reparto agrario -habida cuenta ya no había mas tierras que repartir; la que valoró adecuadamente el papel económico y social que juegan las ramas agraria y agropecuaria en el desarrollo nacional; la que estableció la protección de esos intereses mediante la creación de los Tribunales Agrarios.

Sin ninguna duda, las fuerzas sociales de México, históricamente, han demandado congruencia entre el desarrollo

nacional y el desarrollo de la comunidad rural. Así lo demuestran, el movimiento de Independencia en 1810; el de Reforma, en 1857; la Revolución 1910 y el período que parte de la Reforma de 1992 al artículo 27 constitucional. Ello corresponde al anhelo de mejorar la economía y el bienestar de todos los mexicanos, a través del aprovechamiento de las tierras, las aguas, los bosques y selvas nacionales.

A partir de la década de 1990, el aludido modelo de desarrollo agrario impulsado por el Estado ha comenzado a mostrar síntomas de recuperación, dentro del sistema productivo basado en la propiedad privada en el campo y en la libertad comercial en el ámbito rural.

La reforma al artículo 27 constitucional de 1992, posibilitó el acceso al mercado de las tierras ejidales y la asociación entre ejidatarios, particulares y empresas para la realización de inversiones, proyectos productivos e industrialización de los productos del campo, redefinió la política de crédito hacia los productos agropecuarios, estableció nuevos esquemas de apoyo a los productores, instituyendo un importante impulso a la economía de libre mercado, así como la tutela de los derechos agrarios mediante los referidos órganos jurisdiccionales especializados.

La Historia del hombre
está inmersa en la tierra,
en particular la rural, donde
se encuentran alimentos,
materias primas y la economía
para su avance y sustento

Así, aún en el nivel internacional los cambios sufridos en la globalización de las actividades productivas, han propiciado que, a principios de la última década del siglo XX, el Estado emprendiera una serie de reformas estructurales en los ámbitos políticos, económico y social, con los objetivos, de reducir la participación estatal en el proceso productivo rural,

Hoy en día, el contexto nacional en el campo presenta la tendencia de un aumento en el crecimiento económico del sector agropecuario.

de privilegiar al mercado para que la competitividad coadyuvara a definir los precios, de fomentar la inversión privada, de liberar al sector externo de la economía y estabilizar los precios a niveles similares a los de los países desarrollados.

Hoy en día, pues, el contexto nacional en el campo presenta la tendencia de un aumento en el crecimiento económico del

sector agropecuario, de una mejor contribución al producto interno bruto nacional, de un incentivo la producción y productividad agropecuaria y forestal, así como de una mejor justicia agraria.

2. Los Tribunales Agrarios

Nuestro Estado, además de propiciar el mejoramiento de los derechos social y rural sustentable, con el fin de protegerlos y de garantizar los mecanismos de producción agropecuaria, así como en general de mejorar los avances económicos en el campo, estableció los Tribunales agrarios, encargados de impartir justicia a los núcleos de población ejidal y comunal.

Ciertamente, la fracción VII del vigente artículo 27 constitucional reconoce la plena capacidad de los ejidatarios de decidir sobre sus parcelas y, en todo caso, el solar en la tierra destinada al asentamiento humano y urbano sigue siendo de la exclusiva propiedad de éstos.

Además, los artículos 9º y 45 de la Ley Agraria¹, establecen que los ejidos y comunidades agrarias "*son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título*"; así como que éstas pueden ser objeto de cualquier contrato de aprovechamiento "*celebrado por el núcleo de población ejidal, o por los ejidatarios titulares, según se trate de tierras de uso común o parceladas, respectivamente*".

También es cierto que los titulares de las parcelas pueden constituirse en asociaciones, otorgar su uso a terceros, así como que las asambleas ejidales están autorizadas legalmente, para otorgar al ejidatario el dominio pleno sobre su parcela. Sin embargo, también fue certera la creación de Tribunales Agrarios que tutelaran en sus sentencias la eficacia de tales derechos, garantizando seguridad jurídica en esos fallos definitivos a sus titulares, a ejidatarios, comuneros, avocindados, posesionarios, indígenas, pequeños propietarios y a los terceros que comparecieran a juicio.

Definitivamente, estos Tribunales constituyen el éxito de la mencionada Reforma de 1992 al artículo 27 constitucional, dado que no sólo son los que han respaldado y respaldan no sólo la justicia en el campo, sino la certeza y eficacia ordenada y coherente de los actos agrarios de los campesinos y pobladores indígenas que normalmente habitan en comunidades agrarias.

En efecto; demuestra la historia que la sola enunciación declarativa de los derechos individuales o sociales, inclusive en el ámbito constitucional, carecen siempre de eficacia por no observarse en la realidad. Resulta tam-

¹ 1 Artículo 9o.- Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título.

Artículo 45.- Las tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población ejidal, o por los ejidatarios titulares, según se trate de tierras de uso común o parceladas, respectivamente. Los contratos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros tendrán una duración acorde al proyecto productivo correspondiente, no mayor a treinta años, prorrogables.

bién probado que finalmente deviene inservible a los fines del derecho, encomendar su aplicación a órganos inadecuados, como ocurrió en nuestro Estado no hace mucho, por ejemplo, con la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria mediante defectuosos procedimientos y por órganos administrativos, como el cuerpo consultivo agrario y las comisiones agrarias mixtas.

Es indispensable que el derecho y los litigios de relevancia jurídica sean siempre resueltos por órganos judiciales y por medio de procesos.

Titulares, según se trate de tierras de uso común o parceladas, respectivamente. Los contratos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros tendrán una duración acorde al proyecto productivo correspondiente, no mayor a treinta años, prorrogables.

Principalmente en el área de la impartición de justicia, es indispensable que el derecho y los litigios de relevancia jurídica sean siempre resueltos por órganos judiciales y por medio de procesos, donde se pongan en prácticas las formalidades esenciales, se otorgue seguridad jurídica, se observe la imparcialidad y se resuelvan los conflictos mediante sentencias definitivas que adquieran la calidad de cosa juzgada.

Así, las leyes del derecho social y, en particular, del derecho agrario, no tanto estarían condenadas al fracaso, cuanto carecerían de eficacia si al sancionarlas el Estado no hubiese creado los órganos necesarios e idóneos (como ocurrió con los Tribunales Agrarios), para aplicarlas en aquellos casos concretos que necesitaran de su intervención; se debe a que, por su esencia política, el propio Estado no está en posibilidad de actuar la ley por sí mismo, sino que requiere delegar esas funciones en sus dependencias y poderes constituidos, como en el caso lo es el poder jurisdiccional.

En general, pues, este primer aspecto del poder jurisdiccional se traduce en la creación de los tribunales, en la determinación y número de éstos, en establecer las condiciones exigidas para desempeñar el cargo, la forma de designación, sus competencias, número de instancias, etcétera.

Fue así como por virtud del decreto de 3 de enero de 1992, publicado el 6 del mismo mes y año, se reformó el artículo 27 constitucional y se ordenó el establecimiento de los Tribunales Agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción. Así como, órganos jurisdiccionales encargados de la administración de justicia en esa materia, se responde a una disposición constitucional, cuya fuente es la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución del país, que se reglamenta a través de un trascendente ordenamiento, la Ley Agraria, expedida por decreto del 23 de febrero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la federación el 26 de febrero del mismo año, en la que se establece y regula el procedimiento que deben aplicar los Tribunales Agrarios, aprobada por decreto también del 23 de febrero de 1992 y publicada en el Diario Oficial de la federación el mismo día en que se publicó la Ley Agraria.

De esta forma, se hizo también menester fijar a los Tribunales Agrarios la materia sustantiva a aplicar, sus atribuciones, sus deberes, límites de actuación, competencias y responsabilidades; para ello, pues, la Ley Agraria y la Ley Orgánica de estos Tribunales, y el 1 de abril del mismo año se completó la designación de los magistrados del Tribunal Superior. El Reglamento interior del mismo fue expedido el 8 de mayo de 1992, y se publicó en el Diario Oficial del día 13 del mismo mes y año.

En relación con estos órganos jurisdiccionales, en el Informe presentado por el magistrado presidente del Tribunal Superior Agrario, Dr. Sergio García Ramírez, el 12 de julio de 1993², se señala:

Desde abril de 1992 hasta junio de 1993, el Tribunal Superior dictó y publicó los acuerdos conducentes al establecimiento de los tribuna-

Se reformó el artículo 27 constitucional y se ordenó el establecimiento de los Tribunales Agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción.

² GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Primer año de la justicia agraria. Informe 1992-1993*", Revista de los Tribunales Agrarios, México, año 1, mayo-agosto de 1993, núm. 3, p. 79.

les unitarios. Además, expidió ocho circulares que abarcan asuntos importantes: suspensión del acto de autoridad en el proceso agrario, omisiones en demandas ante los tribunales unitarios, demandas por comparecencia, notificaciones en general, notificaciones bajo el artículo 80 de la Ley Agraria, pérdida y adquisición de derechos parcelarios, convenios entre particulares, cuestiones registrales, recurso de revisión y justicia inherente.

Al formular acuerdos y circulares, el Tribunal Superior no olvidó que los tribunales unitarios son autónomos en el ejercicio de su jurisdicción y responsables de sus actos procesales. En esto, el Tribunal Superior no tiene poderes jerárquicos, salvo los que se expresan en la decisión de los recursos que la ley previene. Las decisiones de fondo sobre las controversias competen única y exclusivamente a los tribunales en la medida de su competencia: no se supeditan a acuerdos y circulares. De ser el caso, el Tribunal Superior establece su criterio vinculante por medio de atracción de competencia, fijación de precedentes o resolución cuando hay contradicción de tesis entre los órganos de primer grado. Estos y nada más son los medios para orientar el trabajo jurisdiccional de los tribunales unitarios.

La actividad y competencia de los Tribunales Agrarios quedaron sujetas a los límites de actuación establecidos en las normas aludidas; ello es así, porque si se les hubiese otorgado amplia libertad, como antes la tenían los precitados órganos administrativos agrarios, acaso dichos tribunales acordarían o negarían su intervención según los dictados de su voluntad, y en tal forma no únicamente se frustrarían los altos propósitos de justicia social que se consideraron para crearlos, sino que la arbitrariedad y la corrupción serían las reglas. Debemos recordar que la función jurisdiccional ciertamente es un poder, pero también que es un deber, y que por tanto es justificado que las pre-indicadas leyes determinen los casos y condiciones que puede exigirse su ejercicio.

De esta manera, pues, la creación de los Tribunales Agrarios han consolidado los progresos económicos y en la tenencia de la tierra rural en nuestro país.

3. La Reforma constitucional de 2008

La reforma constitucional de 2008, demuestra la voluntad democrática de nuestro Estado, al combinar las decisiones del poder ejecutivo, y la aprobación del poder legislativo, de los partidos políticos, en el logro común de proyectar la reforma de la Constitución, poniéndose de acuerdo los congresistas, en el Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, el día 28 de febrero de 2008.

Destaca la orientación que la Reforma da a la justicia alternativa, sin distingo de jurisdicciones ni de competencias, por lo que es obligatoria para todas las ramas del derecho, en particular indis-

pensable para el derecho social, para la materia agraria que se aplica a un tercio de la población de México, que, no obstante ser la más desvalida y necesitada de justicia, es elemento constitutivo de nuestro Estado.

La Reforma al artículo 17 señala:

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Destaca la orientación que la Reforma da a la justicia alternativa, sin distingo de jurisdicciones ni de competencias.

En cumplimiento de este mandato constitucional, dentro del sistema y control de la citada jurisdicción agraria, hoy resulta conveniente instituir un sistema de justicia alternativa que ensanche la competencia de los Tribunales Agrarios, creando órganos subalternos que dependan orgánica y jerárquicamente de éstos, que conozcan de los asuntos de pequeña monta que cotidianamente ocurren en los ejidos y comunidades agrarias, que se dan, normalmente, sólo en ese especial conjunto de relaciones humanas originadas por las costumbres de esos pueblos, de indígenas y campesinos, que deben ser respetadas y atendidas prontamente, que obviamente ya son conocidas y entendidas por la especialización que tienen los Tribunales Agrarios.

De esta forma, los ejidatarios, los comuneros y los pobladores indígenas de las comunidades agrarias tendrán la opción de una doble vía procedimental, para la solución de sus pretensiones y conflictos: primero, para los asuntos de jurisdicción voluntaria, los contenciosos de cuantía menor y los de querrela de parte ofendida por el delito, los interesados pueden acudir a los órganos de justicia alternativa para su solución inmediata, además, sin obstar -si esa fuera su voluntad-, la facultad de acudir en todo caso a la vía jurisdiccional intentando el derecho de acción ante los Tribunales Agrarios.

Debe reconocerse que dichas medidas alternativas, respecto de resolver conflictos penales que de manera *sui generis* se dan, Vg., entre ejidatarios, comuneros e indígenas, que se originan y normalmente sólo existen en los ejidos y comunidades agrarias, son procedentes y aconsejables para una mejor justicia especializada, primero, por agilizar el desempeño de los tribunales; asimismo por propiciar que la instancia penal sea la *ultima ratio*, o sea la última a la que se recurra, beneficiando así una mayor rapidez a la solución de conflictos sociales, al mismo tiempo que disminuyen los costos, tanto para el sistema de justicia como para las partes involucradas, además de que representan una posibilidad muy cercana de descongestionar a los tribunales y al sistema penitenciario; además, porque los órganos que resolverán prontamente esta justicia alternativa son conocedores de la problemática integral, social, agraria, costumbre, etc., como serían los que para esta vía derivarán de los Tribunales Agrarios.

4. Los medios alternativos de justicia agraria

Los medios alternativos de justicia agraria conforman un fenómeno sistémico, complejo y en continua evolución, que abarca costumbres locales y variados aspectos de nuestra sociedad mexicana, que van desde cuestiones agrarias -derechos de tenencia de la tierra, reglamentos internos, obligaciones, contratos, despojos, sucesiones-, hasta llegar a la ecología y a la delincuencia intrafamiliar.

Naturalmente, los conflictos surgidos de tan heterogéneas situaciones sociales sólo son conocidas y entendidas por quienes, cotidianamente, conviven y están al tanto de lo que acontece en esos núcleos de población rural; es comprensible que el Ministerio Público y los jueces de las diversas competencias -civiles, penales, etc.- desconozcan las citadas particularidades que se dan dentro de los sectores agrario, indígena y rural; ello provoca errores e injusticias por la ignorancia de estas autoridades en estas cuestiones, que si bien es cierto, dogmáticamente podemos clasificarlas por materia- civil, penal, etc.-, también lo es que todas ellas, antes que nada, se presentan integradas en el tronco común de sus costumbres ancestrales en estas comunidades, muchas de ellas propias de los pueblos prehispánicos; de tal manera, que si éstas se desconocen a fondo y en lo general por la autoridad, ésta no podrá en plenitud aplicar adecuadamente la ley al caso concreto de su competencia.

Se debe a que en estas comunidades se producen numerosas interrelaciones y retroalimentaciones, de manera que también provocan muchos litigios y aspectos conflictivos. De ahí que todo lo que se relacione con este particular fenómeno puede y, a nuestro juicio, debe integrarse jurídica y políticamente en un sistema de medios alternativos de justicia agraria, por la sencilla razón de que los únicos órganos jurisdiccionales verdaderamente relacionados con las poblaciones rurales e indígenas son los Tribunales Agrarios: ningún otro tribunal convive a diario y soluciona los problemas de estos ejidos y poblaciones, pues son los que más

Los medios alternativos de justicia agraria conforman un fenómeno sistémico, complejo y de continua evolución.

conocen de sus vidas y de sus problemas internos. En el fondo, con estos medios alternativos de justicia agraria se dará cumplimiento no sólo al mandato del artículo 17 constitucional, que ordena su creación, sino, acaso de mayor relevancia aún, es dar observancia a los dispuesto por el artículo 2° constitucional, en el sentido de reafirmar que México es una

**México es una nación
única e indivisible,
pluricultural,
con igualdad de
derechos para los
indígenas.**

nación única e indivisible, pluricultural, con igualdad de derechos para los indígenas que tienen la prerrogativa de acceder plenamente a la justicia del Estado, lo que implica que no pueda haber mexicanos marginados del progreso social, menos de situaciones de excepción, que impidan una aplicación equitativa de la justicia social y del orden jurídico por medios alternativos como lo

ordena la propia Constitución en su artículo 17.

Resulta así, que el Estado debe proveer lo necesario para cumplir con la gran reforma Constitucional plasmada en el artículo 2° de nuestro Texto político -donde se señala que los indígenas tienen derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, o sea, a los enjuiciamientos de cualquier tipo, Vg., medios alternativos de justicia agraria, civil, penal, o de cualesquiera otras índoles-; debe garantizar este derecho, en todas las instancias, incluyendo los medios alternativos de justicia agraria, conformados por órganos dependientes de los Tribunales Agrarios, que deberán resolver prontamente los conflictos que se les planteen, tomando en cuenta las costumbres y especificaciones culturales de las comunidades agrarias y de estos pueblos indígenas, considerando sus usos y hábitos de convivencia, lo que implica conocer sus relaciones dentro del pueblo ejidal o comunal, que con frecuencia es lo que más respetan, o sea las costumbres ancestrales donde crecieron.

Con base en lo anterior, es procedente hacer las siguientes observaciones y recomendaciones en aras de la justicia alternativa agraria:

I. El citado artículo 17 constitucional confiere una nueva esperanza de mejor vida para los ejidatarios, los comuneros, los avecindados, los pose-

sionarios y sus familias. Además, esta garantía constitucional que beneficia a todos los indígenas, en conexión con los artículos 2° y 27 constitucionales, constituye la prerrogativa más apremiante de estos pueblos -quienes no deber ser discriminados de la misma-, en tanto se les hará justicia tomando en cuenta su libre determinación sobre la solución de sus conflictos cotidianos, y considerando sus costumbres compatibles con la propia Constitución, como lo ordenan el párrafo primero apartado B y la fracción VIII apartado A del precitado artículo 2° constitucional, que indican:

La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

II. Este precepto, no hace ninguna excepción, para su aplicación -menos para campesinos e indígenas-, por lo cual debe entenderse que la justicia alternativa abarca a todo tipo de derechos sustantivos, y más aún al derecho social agrario regulado desde la Constitución Política de 1917.

Los indígenas tienen
derecho a acceder
plenamente a la
jurisdicción del Estado.
A los juiciamientos
de cualquier tipo.

III. Procede, pues, llevar este tipo de justicia a la materia agraria, creando los mecanismos alternativos especializados de solución de controversias -acogiéndose a la referida garantía-, creando competencia y órganos idóneos para su conocimiento en las demarcaciones territoriales que guardan actualmente los Tribunales Unitarios Agrarios.

Se considera benefactora para campesinos e indígenas la observancia de los artículos 2° y 17 constitucional -reformado-.

IV. Estos órganos especializados conocerán de asuntos de pequeña monta, que normalmente pueden resolverse con mediación y arreglo entre las partes, incluyendo los de carácter penal (por querrela) que sean de naturaleza netamente agraria, Vg., el despojo, abuso de confianza, tentativa de fraude, etc., entre campesinos o en contra de éstos.

V. Estos órganos alternativos, propiciarán justicia pronta al quitar cargas de trabajo a los Tribunales Agrarios, que por ello resolverán sin rezagos los trascendentes asuntos contenciosos que tienen en trámite.

VI. En resumen, se considera benefactora para campesinos e indígenas la observancia de los artículos 2° y 17 constitucional -reformado-, estableciendo los aludidos mecanismos de justicia alternativa, que, con objeto de lograr la homogeneidad en la justicia agraria, siendo órganos de justicia dependerán del Tribunal Superior Agrario.

CONCLUSIONES

Primera.- Debe cumplirse con los artículos 2°, 17, 128 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Segunda.- Deben crearse los órganos de justicia alternativa en la solución de controversias surgidas en los ejidos y comunidades indígenas.

Tercera.- Se habrá de determinar la competencia de estos órganos de justicia alternativa, en relación con las necesidades, costumbres y usos de las comunidades indígenas y de los ejidos.

Cuarta.- Por el mejor conocimiento directo que tienen los Tribunales Agrarios, respecto de los asuntos y controversias agrarias que se presentan en los núcleos de población ejidal y comunal, los mencionados órganos de justicia alternativa deben depender jurisdiccional y administrativamente de los citados Tribunales Agrarios.

Revista de los Tribunales Agrarios,
Segunda Época Año VI Núm. 48,
editada por el Tribunal Superior Agrario,
se terminó de imprimir en el mes de
noviembre de 2009, en los talleres de
GRUPO COMERCIAL E IMPRESOS CÓNDROR,
S.A DE C. V.,
Norte 178, No. 558,
Col. Pensador Mexicano, V. Carranza,
C.P. 15510, México, D.F.,

La edición consta de 2,000 ejemplares.

