



## Contra la desertificación:

El proyecto de Ley para la Conservación y Restauración de las Tierras

Gonzalo Chapela<sup>1</sup>

El pleno de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura conoció el 23 de octubre de 2003 la Iniciativa de Ley para la Conservación y Restauración de las Tierras, que busca abordar el grave problema de la desertificación en México y recoge un debate que se extiende ya por una década. En las líneas siguientes se procura reseñar los aspectos más relevantes de dicho problema y del texto en sí mismo.

### Unos conceptos

Para comprender los alcances del proyecto, conviene establecer cuatro nociones: la naturaleza compleja de las tierras y su diferencia con el concepto particular suelo; el carácter no renovable de los suelos; una controversia sobre la noción de *aptitud versus vocación* y la correlación entre *desertificación y degradación*.

La tierra es un concepto básico que permite establecer la definición de los ecosistemas como conjuntos complejos. Por ejemplo, se puede

considerar al bosque; el Inventario Nacional lo define como "asociación vegetal con dominancia de especies leñosas erectas, de porte alto y estructura relativamente simple", descripción de uno de los atributos de ese ecosistema, la vegetación, es decir, una definición parcial.

Si entendemos que se trata de considerar un tratamiento integral del problema de la degradación, se requiere también un concepto integral sobre la materia de la Ley. Es por eso que, a diferencia de su precedente de 1946, la Iniciativa habla de las tierras y no sólo del suelo.

El suelo, de por sí, es ya un complejo de carácter dinámico, que se construye y se degrada, en ocasiones de manera prácticamente irreversible, con abundantes determinaciones, que lo definen también como un ecosistema, con un sustrato que depende del material geológico que le dio origen; con contenidos que pueden ser nutrientes o elementos adversos para la producción

<sup>1</sup> Investigador de la Universidad Autónoma de Chapingo  
Fotografías, Carlos Menéndez

vegetal; una atmósfera que interactúa con el complejo vegetal; una rica variedad de vida animal, vegetal, de bacterias y hongos; con atributos de estructura que determinan también su calidad.

Este complejo es, sin embargo, una de las partes del objeto de trabajo para la producción de bienes o servicios ambientales. Si se considera que la calidad de los sitios se modifica de acuerdo con las acciones de manejo, encontramos que no se trata de un *objeto* de trabajo, simplemente como se encuentra en la naturaleza, sino que es *producto* del propio trabajo. Encontramos así que su valor como mercancía, su capacidad de uso, varía de acuerdo con un historial que es, de hecho, la inversión en la reposición o mejoramiento de la planta productiva de la rama económica agrícola: en este concepto se basa la disposición de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que incluye el mejoramiento de las tierras como concepto elegible para el apoyo en infraestructura.

Desde esta perspectiva, se encuentran atributos de las tierras que exceden al concepto del suelo, indispensables para el tratamiento de la mejora productiva, así como determinaciones relacionadas con la participación de los terrenos como partes de cuencas, concepto que, cada vez más, se va reconociendo como indispensable en el desarrollo de las regiones y las sociedades, como lo establece la Ley de Aguas Nacionales, reformada recientemente, al incorporar en sus órganos de concertación a otros actores diferentes de los usuarios del agua. En este sentido, la Ley de 1946 atinaba al llamarse "de conservación de suelos y aguas", como una unidad.

Otra dimensión relevante, es la infraestructura extraparcularia que le proporciona condiciones para la producción, como es el caso de la existencia de comunicaciones, infraestructura de almacenamiento, refrigeración y otras que hacen la diferencia para dar viabilidad a los usos específicos de cada terreno. Estos aspectos son muy importantes, pero no son abordados por la Iniciativa.

El primer grupo de características determina la *aptitud* de las tierras, que es un conjunto de formas específicas de utilización (en forestal:

maderable, turístico, combinado con ganadería, recolección de productos no maderables o protección de acuíferos; en ganadería de zonas áridas: producción bovina, caprina, ovina, uso cinegético o combinaciones con recolección, etcétera).

La *aptitud* denota solamente las posibilidades y alternativas de uso, que los productores pueden elegir de acuerdo con las circunstancias, como la existencia de infraestructura, ya mencionada, precios, acceso a los mercados, conocimiento de tecnologías específicas, grado de organización o condiciones de gobernabilidad, entre otras cuestiones.

La diversidad de usos posibles hace considerar la conveniencia de utilizar, para comprender mejor la problemática del manejo de las tierras, el término *aptitud* sobre el de *vocación*, que denota un uso adecuado único, decidido por una fuerza diferente del productor, posiblemente asociada semánticamente a nociones religiosas que, en la práctica, ha sido causa de políticas reduccionistas e inhibición de la innovación.

Otro género de determinaciones relevantes es el de las relaciones sociales o culturales. La primera y más evidente de ellas es la problemática relacionada con los derechos de propiedad, concepto que va mucho más lejos que la importante, aunque simple, titulación y toma formas jurídicas o informales muy diversas. La Iniciativa tampoco aborda dichos aspectos por competir a otros contextos normativos, aunque es necesario establecer que, sin ellos, no se puede hablar de un tratamiento adecuado al problema de la degradación de las tierras.

Hay todavía otros aspectos culturales que tomar en cuenta para una definición, como son las diferentes representaciones sociales respecto de la tierra, que dan sentido patrimonial, territorial o identitario y no sólo mercantil a las decisiones de los productores sobre qué producir, cómo producir y cómo tratar a las tierras.

Vemos, pues, que el concepto *tierra* ayuda considerablemente a abarcar de mejor manera el objeto que nos ocupa, aunque, por razones prácticas, la Iniciativa recorta su alcance a los aspectos referidos a la parte técnica del concepto.

Uno de los hitos de la Iniciativa es la orientación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, de la cual México es firmante y fue el primer país cuyo Congreso lo ratificó, en 1995.

Al convertirse en tratado internacional, la Convención tiene un carácter vinculante con el sistema jurídico del país, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por lo tanto obligatorio. Por eso la Iniciativa encuadra sus propuestas en los conceptos y el lenguaje de la Convención.

La Convención es un acuerdo entre los países frente al gravísimo problema de la reducción de la capacidad de las tierras para soportar a las poblaciones humanas en vastas partes del planeta y propone, básicamente: a) la coordinación de esfuerzos y la formación de un órgano que los coordine; b) actuar principalmente de manera preventiva, antes que correctiva, sobre las tierras que aún tengan capacidad productiva; actuar a través de una perspectiva ambiental en las acciones sustanciales del desarrollo, antes que establecer programas especiales ambientales, generalmente marginales, es decir, *armonizar* las políticas; c) incluir la participación de la sociedad en la planeación y gestión de la lucha, y d) actualizar la legislación para que estos lineamientos tengan efecto, peso político y persistencia.

La Convención fue acordada en la Cumbre de la Tierra, que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1992, por la insistencia de un grupo de países encabezado por Benin y los países próximos al sur del Sahara, afectados gravemente por la degradación de las tierras a partir cambios de régimen agrario que trastocaron los delicados equilibrios de la ganadería pastoral trashumante, hacia el segundo tercio del siglo XX, por lo que tiene una dedicatoria expresa a las tierras secas.

Sin embargo, ya la Ley de Desarrollo Rural Sustentable recoge la esencia de la Convención y determina el carácter general de los problemas de degradación de las tierras, ampliando la definición de la *desertificación* para hacerla equivalente

a la de degradación de las tierras o pérdida de su capacidad productiva, en todas las condiciones climáticas del país y no sólo en las tierras secas. La Iniciativa, como proyecto de ley en esa precisa materia, mantiene y ratifica esa definición, haciendo vigente las orientaciones y jerarquía de la Convención.

## El problema por resolver

México ha sufrido la aplicación continuada de criterios extractivos para la producción, sin aplicar de manera sustancial inversiones para la reposición e incremento de la capitalización de la planta productiva agrícola, como sería normal en cualquier otra rama de la economía, de tal manera que el rendimiento natural de las tierras ha mermado sostenidamente.

De acuerdo con los datos del estudio sobre la Degradación de las Tierras Causada por el Hombre (SEMARNAT, 2002), 46% de la superficie nacional se encuentra dañada en un grado que afecta a la producción agrícola; 16.7% de estos daños se refiere a la pérdida de fertilidad, mientras que la erosión alcanza 18.62%, con 10.06% de erosión hídrica y 9% por viento.

Estos datos varían considerablemente entre entidades del país. Por ejemplo, en Chihuahua 28.69% es erosión eólica, 12% hídrica y 22.51% es pérdida de fertilidad, mientras que en Tabasco 26.5% es pérdida de fertilidad y 4.97% es compactación.

En áreas confinadas a las zonas de riego, la forma de degradación principal es la acumulación de sales, que ha dejado inutilizadas 480,000 hectáreas de las mejores tierras de riego (6%) y en otras se desmontan alrededor de 500,000 hectáreas forestales cada año.

Es decir, en cada lugar los riesgos de degradación, debido al tipo de utilización, clima, condiciones del suelo o topografía, son diferentes y también deben ser diferentes las maneras de manejar la producción para evitar la degradación.

La significación de estos datos escuetos es la pérdida de valores estratégicos para el país. La degradación de tierras repercute en la pérdida de las

condiciones para la reproducción de especies y la conservación de la biodiversidad; la reducción de entre 40 y 60% de la capacidad de infiltración en las zonas medias y altas de las cuencas; con ello la menor infiltración y recarga de los acuíferos subterráneos y el incremento del riesgo de avalanchas en eventos de precipitación intensa; la inutilización del paisaje para fines ecoturísticos que, en el caso europeo, representan aproximadamente el doble de los ingresos agropecuarios y forestales.

Otra cantidad de efectos de la degradación de las tierras se puede vislumbrar al considerar que en muchas regiones la pérdida de las fuentes de leña y manantiales provoca que las personas, principalmente mujeres, tengan que caminar con pesadas cargas varios kilómetros, con consecuencias de salud como deformaciones óseas y secuelas relacionadas con problemas de fertilidad; en las zonas donde la erosión eólica es significativa, se presentan daños en la salud que, a su turno, tienen repercusiones económicas por costos de atención y ausentismo al trabajo; los más de 540 millones de toneladas de azolves depositados en las obras de infraestructura reducen su vida útil y tienen así un impacto económico en la reducción del tiempo para la amortización de dichas inversiones.

En fin, la lista de daños es cuantiosa y se podrían establecer cálculos sobre otra serie de impactos parcelarios y extraparcenarios de la degradación de las tierras, como los ligados a la pobreza y la inestabilidad social y política en el campo, entre otras.

El INEGI, en su cálculo del Producto Interno Neto Ecológico (PINE), resume en términos económicos la pérdida de productividad y del valor de inventarios de capital natural con la estimación de 10.6% del Producto Bruto Interno, es decir, una cantidad cercana a los 700,000 millones de pesos anualmente. No sería exagerado decir que, en esta materia, estamos viviendo un desastre.

No cabe la menor duda de que, como país tanto como productores, las decisiones no están siendo las adecuadas y hay razones más que justificadas para un cambio drástico de actitud y la puesta en práctica de medidas eficaces.

## Las causas del desastre

A primera vista, como ha sido la tradición, las manifestaciones más vistosas de la degradación, como las cárcavas y barrancas o la salinización, pueden corregirse por medio de obras de ingeniería que han dado lugar a programas basados en contratos con recursos más o menos cuantiosos, dependiendo de las características de cada periodo de la gestión pública; sin embargo, los efectos de esos esfuerzos han sido mínimos.

Se han promovido grandes obras de construcción de terrazas con maquinaria pesada que, por lo general, dejaron el escaso suelo disponible debajo de capas de rocas y grava que, al menos por un largo tiempo, no fueron útiles para la producción.

Se han llevado a cabo grandes inversiones en reforestación con especies de escaso interés económico, en terrenos que tenían otros usos y que no fueron conservados por los dueños de la tierra. No se dispone de una evaluación confiable sobre el efecto y persistencia de la reforestación iniciada, por ejemplo, hace 25 años, con los programas PIDER o con la reforestación en el contexto del programa nacional de solidaridad; no obstante, cualquiera que conozca las comunidades donde esas acciones tuvieron efecto, puede dar cuenta de su ineficacia.

En las zonas forestales y partes medias y altas de las cuencas hidrográficas, diversas instituciones y organismos —como la Comisión Federal de Electricidad o las diversas autoridades del agua— han emprendido también las acciones correspondientes, con la construcción de presas de piedra, reforzadas con estructuras de gavión, zanjas y otras acciones costosas de las que poco queda al paso del tiempo.

En tierras salinizadas se han instalado y operado costosos equipos para lavado de las tierras, mientras que en otras se aplican cantidades masivas de mejoradores con efectos localizados estrictamente en superficies insignificantes o se tratan directamente con maquinaria terrenos con procesos de cementación que hacen prácticamente imposible el laboreo.



En realidad, el factor común de esas acciones es un enfoque "al final del tubo", es decir, de remediación del daño después de ocurrido, con muy pocas posibilidades de tener un efecto significativo frente a las cifras de la degradación. Como muestra: el informe de gobierno 2004 indica que la Comisión Nacional Forestal, instancia donde se depositó la responsabilidad de tratar con el problema de la desertificación, hizo tratamientos en 30,000 hectáreas en áreas forestales, es decir, 0.025% de la superficie degradada, de acuerdo con las cifras oficiales, y reforestación en 170,000 hectáreas, con ninguna acción en zonas no forestales que abarcan 75% del territorio nacional. El presupuesto empleado en esas tareas fue de 335 millones de pesos, es decir, 0.3% del presupuesto destinado al campo.

Es clara, entonces, la insuficiencia e ineficacia del diagnóstico sobre el que se basan las políticas públicas de atención a tan grande y urgente problema, así como las acciones que México lleva a cabo; en la misma medida, es urgente un cambio drástico de enfoque y de programa.

Si se observa con más cuidado el problema de la desertificación de tierras o degradación, se advierte que se trata de un fenómeno más complejo, que abarca determinaciones como las que aquí hemos discutido al formular un concepto para las tierras.

En una mirada un poco más amplia, es posible advertir que la causa de la degradación es la aplicación sostenida de prácticas productivas con efectos adversos que pueden ser inmediatos o de un plazo mayor.

La erosión hídrica, que se distribuye en el mapa nacional como manchas a lo largo de las formaciones montañosas, tiene su origen principal en el laboreo en condiciones de lluvia, roturación con remoción de la cubierta vegetal protectora, suelos deleznales en pendientes que aceleran la energía del agua al correr y un deficiente surcado, que no detiene al líquido dentro del surco. Este problema puede ser de remoción de capas de suelo, formación de canchales, cárcavas o barrancas y abarcar áreas significativas del paisaje.

La solución del problema de la erosión no puede ser, entonces, la construcción de depósitos donde queden atrapados los sedimentos ya removidos definitivamente de las parcelas, los potreros o los montes, sino aplicar técnicas disponibles de protección de la superficie del suelo y obstaculización del flujo del agua, de la manera más integral posible. En esta lógica, tienen sentido el surcado en contorno, la plantación de barreras para la formación paulatina de terrazas, el uso de rastrojos como presa y filtro del agua, la siembra de cultivos protectores o las técnicas de mínima labranza, como el empleo de la precolombina coa.

La erosión eólica, por su parte, aparece principalmente en las planicies áridas del norte, donde los vientos alcanzan velocidades altas, sin obstáculos que las detengan y donde la cubierta del suelo es escasa, debido al sobrepastoreo o por efecto de la roturación agrícola.

En estas condiciones el ajuste de la carga animal, el diferimiento y rotación del pastoreo o, en el lado de la agricultura, la plantación de rompevientos y, principalmente, los métodos de labranza de conservación, como la cobertura con rastrojo, la incorporación de materia orgánica para dar mayor consistencia al suelo o la labranza mínima, ayudan a la reducción y eventual supresión de la acción erosiva del viento y sus consecuencias dentro y fuera de las parcelas.

La pérdida de fertilidad podía pensarse como una forma invisible de erosión, donde el volumen de suelo puede permanecer, pero su contenido es extraído por cultivos gramíneos sucesivos o lavado por el agua. La materia orgánica es el principal indicador de la fertilidad de las tierras, por su importancia en la dinámica productiva y también por su correlación con la presencia de otros nutrimentos.

La quema de los rastrojos, la aplicación de sobredosis de fertilizantes minerales al exterminar a los organismos del suelo, provocan la pérdida de fertilidad en general y de materia orgánica en particular. Se estima que los suelos de nuestro país cuentan con 1.2% de materia orgánica cuando deberían contener 4.5%.

*La Iniciativa de Ley para la Conservación y Restauración de las Tierras busca abordar el grave problema de la desertificación en México y recoge un debate que se extiende ya por una década*

La fertilidad de las tierras puede ser repuesta momentáneamente con la aplicación de fertilizantes químicos, pero puede también mejorar sustancialmente su contenido nutricional en condiciones de trópico, montaña o zonas áridas con riego, por medio de la incorporación de los residuos de cosechas, la siembra alternada o simultánea de leguminosas y el uso de métodos de intervención y roturación reducida, así como aprovechando, en ciertas condiciones, residuos orgánicos composteados o aplicando inóculos de microorganismos benéficos como micorrizas o bacterias fijadoras de nitrógeno.

Los usos agrosilvopastoriles, especialmente en condiciones de trópico húmedo, son respuestas factibles a la pérdida de cobertura forestal; en términos de mejoramiento de hábitat para biodiversidad, es muy valiosa la plantación de sombras o cercos vivos en potreros, con una fuente económica eventual atractiva para los ganaderos; el amplio margen de intensificación de la ganadería tropical, por su parte, puede dar lugar al aprovechamiento de la aptitud forestal de tierras de pastoreo, mediante plantaciones, sin demérito de la producción pecuaria.

En otros casos, la interacción con las zonas urbanas puede provocar problemas, especialmente de contaminación a través del agua de riego. En casos como el de los productores de hortalizas o fresas, cuyas partes vegetativas se consumen directamente, la contaminación por descargas industriales o municipales puede inhabilitar buenas tierras de alta redituabilidad; en estos casos, existen experiencias de concertación de tratamiento de aguas, con la utilización de los lodos residuales mediante composteo, que pueden ofrecer soluciones viables a los conflictos entre usuarios de las cuencas.

De estas breves referencias se puede concluir que, a la vez que son enormes los rezagos y el avance de la degradación en México, existen también múltiples alternativas tecnológicas y que los problemas de degradación tienen su origen y solución en el sistema de manejo aplicado.

Una mirada más perspicaz puede también identificar que, detrás de las experiencias exitosas de apli-

cación de técnicas sustentables de manejo de tierras, existen esfuerzos que determinan su aplicación; dichos esfuerzos conforman estrategias donde están incluidos conceptos de organización, participación, gobierno de recursos de propiedad común, concertación local con autoridades y otros aspectos que, aunque en su mayoría escapan a los alcances de una ley sectorial, como la Iniciativa que nos ocupa, no deben soslayarse si se pretende resolver efectivamente los acuciantes problemas planteados.

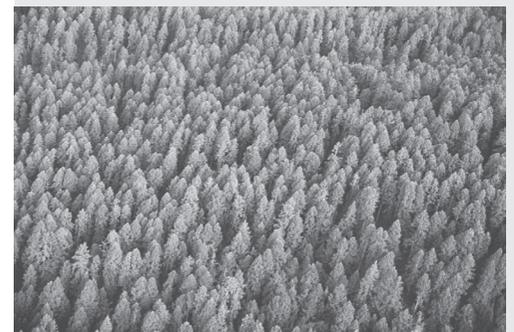
Al viajar por el país, se observan algunas experiencias exitosas de buen manejo en un contexto generalizado de degradación y mal manejo, que hacen evidente la existencia de causas más profundas por las que los productores han seleccionado formas degradativas de manejo de su patrimonio.

Entre esas causas se pueden identificar, entre otras, la falta de recursos económicos, de organización, el arrendamiento de las tierras, los intereses creados que pueden ser afectados, la disponibilidad de conocimiento sobre tecnologías adecuadas, la orientación inadecuada de las recomendaciones oficiales y, mencionado al último para hacer hincapié en ello, los problemas de diseño de los programas de gobierno.

El problema de diseño de políticas e instrumentos puede plantearse a través de un par de ejemplos:

El PROCAMPO, que fue creado como un pago compensatorio por los daños comerciales previstos en el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, generó un margen de rentabilidad adicional que incorporó a la producción de granos tierras de productividad marginal, al momento de la elaboración y estabilización del padrón original del programa, con lo que se llevaron a cabo desmontes y desprotección de tierras, especialmente en las zonas áridas. Aunque posteriormente ya no se incorporaron más tierras al cultivo, la regla que obliga a la roturación y siembra de las tierras empadronadas, fuerza a los productores a mantener desnuda la tierra, a pesar de que, al paso del tiempo, el margen de ingresos disminuyó en la medida que aumentaron las importaciones de granos baratos.

*Uno de los hitos de la Iniciativa es la orientación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, de la cual México es firmante y fue el primer país cuyo Congreso lo ratificó, en 1995*



*México tiene un problema serio de deterioro de su maquinaria para la producción primaria, para la agricultura; es urgente y oportuno sentar, con la ley propuesta, las bases para resolver tan grave y urgente situación*

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, PROCEDE, promueve la certidumbre en la tenencia de la tierra, lo que ha sido ampliamente reconocido como un medio para mejorar la sustentabilidad de las actividades en el campo. No obstante, en el sureste del país se tienen evidencias de que ha sido un factor de deforestación por una mala información sobre la supuesta expropiación de las tierras que no sean parceladas, roturadas y sembradas.

Se puede encontrar, en el diseño de los instrumentos de política para el desarrollo rural, una amplia gama de acciones, con diversos objetivos y modalidades, que incluyen propósitos como el apoyo a las mujeres, población indígena o jóvenes; la promoción de las exportaciones; la seguridad alimentaria, la nivelación de precios de productos estratégicos y otros, producto de la aplicación de un criterio de focalización y especialización de las acciones de gobierno, sostenida por más de 20 años consecutivos.

Además del enorme costo administrativo de tal multiplicidad y el costo de transacción para los usuarios de los programas arreglados de manera descoordinada y confusa, encontramos en esas características deficiencias, como las mostradas en los ejemplos anteriores, que pueden significar el simple desperdicio de los recursos ya disponibles en inducir mejores prácticas de manejo de las tierras, sin perder los objetivos específicos para los que fueron creados dichos programas o, como en esos ejemplos, tener efectos indeseados sobre la calidad de las tierras, que llamamos *efectos perversos*.

Por la importancia que tienen los recursos destinados por la nación al desarrollo rural sobre las prácticas productivas y también por el monto de esos recursos, es crucial considerar como un objetivo central de la Iniciativa el dictar disposiciones para corregir las características que producen los *efectos perversos* y lograr efectos favorables sobre la productividad de las tierras.

Hasta aquí, nuestro diagnóstico dice cuatro cuestiones básicas para el enfoque de la Iniciativa:

- a) La degradación de las tierras es masiva y se debe a sistemas inadecuados de manejo productivo: más que grandes obras y programas especializados, se requiere la inducción masiva de prácticas sustentables.
- b) Existen muchas alternativas tecnológicas útiles para el mejor manejo de las tierras y cada productor debe seleccionar las que se adapten mejor a sus condiciones y preferencias.
- c) El manejo inadecuado de las tierras tiene causas indirectas, como deficiencias en el sistema de transferencia de tecnología, los márgenes de utilidad para obtener recursos para invertir y, sobre todo;
- d) La armonización de las políticas sustanciales del desarrollo rural es la principal palanca para inducir masivamente la selección de sistemas sustentables de manejo de tierras.

### La legislación de conservación de tierras: una larga historia

En la historia reciente, hacia 1946, encontramos la fecha de promulgación de la Ley de Conservación de Suelo y Agua, que se corresponde a la batería de medidas de la que posteriormente fue la *Revolución Verde*.

Por esas fechas, la Fundación Rockefeller inició, con el gobierno mexicano, una estrategia de modernización del campo mexicano, orientada hacia la instalación de un modelo de medianos empresarios rurales con capacidad de introducirse en los mercados, obtener utilidades mercantiles y aplicar paquetes tecnológicos típicos, coincidentes con la noción de *vocación* de las tierras.

Entre las muchas acciones y propuestas de esa época, se promovió la ley de la materia, con un enfoque típico correctivo, antes que preventivo, y un arreglo institucional especializado, opuesto a la idea de la concurrencia.



La ley no fue reglamentada y, en lo general, no fue aplicada. Fueron muchas las acciones, programas e instituciones que se ocuparon del tema, de manera discontinua, parcial y, siempre, marginal.

Se vieron, en ese contexto, instituciones como la Dirección General de Ingeniería Agrícola o programas como el Plan Benito Juárez, que promovieron obras costosas y localizadas, por medio de empresas que se beneficiaron de los muchos y generosos contratos con los que se ejecutaban esas acciones.

En realidad, no llegó a existir una auténtica política orientada a la elevación de la productividad de las tierras, de carácter general y con el suficiente peso político que requiere una tarea de las dimensiones de los problemas planteados y, al momento de instalarse la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la gestión del tema estaba a cargo de una insignificante dirección de área, perdida dentro del área de extensión agrícola, ya en plena extinción como resultado del redimensionamiento del gobierno, correspondiente a la aplicación de las políticas económicas propias del llamado *ajuste estructural*.

Sin embargo, es necesario mencionar diversas instituciones como el fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) o la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA) con iniciativas y programas orientados al mejoramiento de las tierras, si bien dispersos.

El Programa Forestal y de Suelo 1994-2000 consideró en su diagnóstico la necesidad de cambiar de enfoque y un conjunto de proyectos encaminados a la acción preventiva a través del mejoramiento del desempeño ambiental de las políticas de desarrollo rural, por lo que la Iniciativa puede adscribirse a ese planteamiento.

Lejos de las expectativas generadas por la creación de una nueva dependencia de Estado y la entonces reciente Cumbre de la Tierra, la política oficial no tuvo un cambio suficientemente significativo en el tema de la degradación de la tierra, aunque sí se estableció una instancia para su atención, con rango de dirección general.

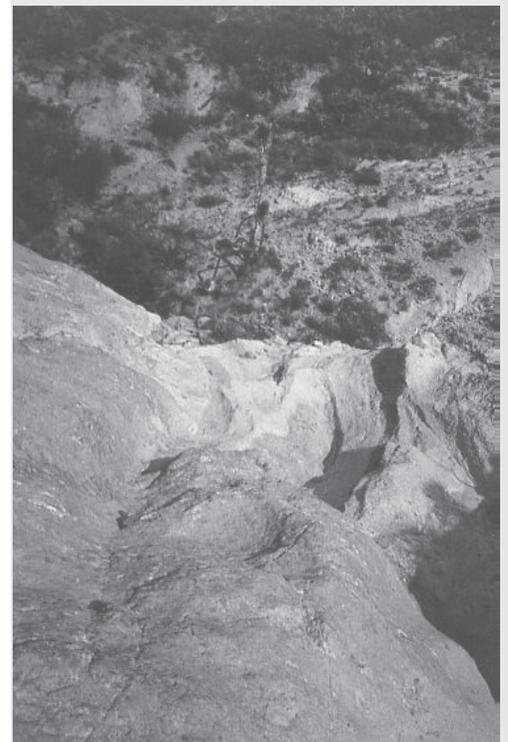
Los trabajos de dicha dependencia, dotada de exiguos recursos económicos y operativos y prácticamente ninguna atribución normativa, excepto la autorización de los cambios de uso en terrenos forestales, se abocaron, de manera prolífica, a introducir modalidades para mejorar el desempeño de instrumentos de política ya existentes.

Se impulsaron normas oficiales mexicanas en materia de tierras de pastoreo, manejo de humedales costeros, cartografía, análisis de suelos, aprovechamiento de productos forestales no maderables; se establecieron reformas en el programa de reforestación para introducir especies de interés económico, apoyar trabajos comunitarios de redensificación, utilización de plantas para la formación de terrazas o la producción de leña en sustitución de la recolección, etcétera; se impulsó la participación mexicana en la Convención de lucha contra la desertificación; se apoyaron y documentaron experiencias piloto en las diversas condiciones ambientales y socioeconómicas del país y, entre otras actividades, se hizo la formulación de una nueva ley, en sustitución de la de 1946.

El proyecto no tuvo alojamiento en la agenda legislativa de la SEMARNAP, por dar prioridad a los proyectos de ley ambiental, forestal y de vida silvestre, que fueron considerados de mayor importancia por la administración de ese momento. No obstante, durante la LVII legislatura el proyecto fue recogido por los legisladores y propuesto al pleno, sin lograr su procesamiento antes de concluir dicho periodo parlamentario.

Al cambio de régimen, la administración entrante reestructuró la ahora SEMARNAT de manera que la atención al tema de la degradación de las tierras se disolvió en una serie de instancias, con lo que perdió su perfil y redujo aún más su importancia política.

Durante el proceso de formulación y negociación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la previsión de que no sería promulgada en el corto plazo una ley sobre la degradación de las tierras llevó a incorporar una serie de elementos contenidos en sus versiones anteriores, como la obligatoriedad de las recomendacio-



nes de carga animal, las definiciones de la desertificación, la formación del sistema correspondiente, la prioridad de las inversiones con objetivos y contenidos de sustentabilidad, el Fondo de Riesgo Compartido, la inclusión del mejoramiento de las tierras como concepto de infraestructura y los *Contratos de aprovechamiento de tierras*, que son el instrumento con mayor potencial para la armonización de políticas.

Al inicio de la LIX Legislatura fue, finalmente, presentada ante el pleno de la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley para la Conservación y Restauración de las Tierras, que ha sido a su vez turnada a la comisión de Recursos Naturales y Medio Ambiente y, posteriormente, a las de Agricultura y Desarrollo Rural.

### La Iniciativa

Con el ánimo de dar continuidad a los planteamientos formulados desde 1995, la Iniciativa de Ley para la Conservación y Restauración de las Tierras procura reunir disposiciones normativas dispersas, tomar de manera destacada las disposiciones ya introducidas en la LDRS y fortalecer aspectos faltantes o débiles.

En este sentido toma, inicialmente, el espíritu del Artículo 27 de la Constitución, que considera a las tierras como un bien de interés público, sobre del de los particulares; busca contribuir al *ambiente adecuado* que garantiza el artículo 4º constitucional; traspasa el capítulo correspondiente de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y también de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

Los 95 artículos de la Iniciativa buscan, esencialmente, siete objetivos:

- a) Ordenamiento y complementación de disposiciones normativas dispersas.
- b) Propiciar el pago de servicios ambientales.
- c) Dar cumplimiento al Convenio de lucha contra la desertificación y fortalecer el Sistema Nacional de lucha contra la desertificación.
- d) Establecer el órgano para la integración de la gestión del tema.
- e) Inducir el cambio masivo de tecnologías de manejo de tierras, utilizando principalmente los instrumentos de política ya existentes.
- f) Ordenar la acción dispersa.
- g) Dar capacidad política a la autoridad ambiental.

El tipo de ley propuesta es principalmente de coordinación (primeros dos títulos) y, en segundo lugar, de fomento (títulos 3 y 4), por lo que su contenido se enfoca hacia esos dos aspectos, mientras que no omite una parte menor, en el último título, dedicada a las pocas sanciones que contempla.

El primer título incluye definiciones y conceptos básicos, mientras que el segundo un aspecto de coordinación y otro, enfático, de participación social.

En el aspecto de coordinación, ratifica y refuerza el Sistema Nacional de lucha contra la desertificación, encuadra su esquema operativo en las estructuras de los municipios y los Distritos de Desarrollo Rural, evitando así el aislamiento del tema; establece su agenda de coordinación en la estructura, ya existente, de la Comisión Intersecretarial y establece la Comisión Nacional de Lucha contra la Desertificación como el órgano de gobierno especializado en el tema.

Es muy interesante, para el debate, la propuesta de aprovechar las estructuras existentes y guardar de manera estricta el espíritu de concurrencia que dicta la LDRS. En este sentido, están las disposiciones transitorias de integrar los organismos que tienen programas asimilables al de la lucha contra la desertificación, como el PIASRE, el Fondo de Riesgo Compartido, la planeación y desarrollo de microcuencas y otros, tomando como base la estructura actual de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, en donde integrar otras, como la COTECOCA.

En cuanto a la participación social, propone también adaptarse a la estructura de participación de la LDRS, a través de los consejos municipales, distritales, estatales y el Consejo mexicano para el desarrollo rural sustentable, dentro de cuyo

seno se establecerán comisiones o grupos de trabajo para dar parte al Sistema Nacional de lucha contra la desertificación.

Uno de los beneficios esperados de este arreglo institucional es la integración de una perspectiva conservacionista en todas las actividades del desarrollo rural y, muy importante desde el punto de vista de la viabilidad del proyecto, el ahorro de recursos fiscales, que se minimizan al reorganizar instituciones y programas ya existentes.

Un tercer título establece las normas para el aprovechamiento sustentable de las actividades productivas, de acuerdo con los diferentes usos de las tierras: agrícola, ganadero, forestal o minero y establece el enunciado para la integración de un estatus especial en las tierras periurbanas, así como disposiciones para la construcción y mantenimiento de las obras de infraestructura, de gran impacto sobre el comportamiento de las cuencas y regulación para los distintos casos de cambio de uso.

El cuarto gran apartado prevé los instrumentos para poder aplicar las normas e inducir los cambios de sistemas de manejo de las tierras, a través de: la integración de un sistema de información, con énfasis en catalogar, validar y evaluar las tecnologías, incluyendo las del conocimiento vernáculo y mejorar el mercado de tecnología; de la misma manera, establecer mecanismos para el mejoramiento de los servicios técnicos, parte clave para la reconversión sustentable; establece las figuras de áreas prioritarias y críticas, donde las primeras ameritan un tratamiento preferencial y las segundas, además, un régimen de regulación estricta; hace hincapié, con disposiciones específicas, en

la importancia de la educación y cultura, la investigación y la organización de los productores.

Quedan en un quinto y último título las disposiciones para las pocas sanciones, sus correspondientes infracciones, excepciones y medios de recurso. Dentro de las faltas, destacan el exceso de carga animal y las infracciones a las disposiciones en zonas con declaratoria de área crítica.

Una serie de artículos transitorios se encarga, principalmente, de disponer de los recursos institucionales y económicos, mediante la reubicación y refuncionalización de activos ya existentes, así como de relocalizar disposiciones de las leyes ambiental y forestal, a fin de evitar confusión y duplicación.

## Conclusiones

No se trata de un documento improvisado, por la larga y abundante historia que da forma a la actual Iniciativa y por el profundo involucramiento de los legisladores en el tema, a través de diversas coyunturas de su historia personal de vida.

Como todo instrumento legal, se encuentra limitado para su cumplimiento a las circunstancias en que se habrá de aplicar, pero sí considera cambios sustanciales para provocar condiciones de transformación en las formas de gestionar los recursos naturales y el desarrollo rural.

México tiene un problema serio de deterioro de su maquinaria para la producción primaria, para la agricultura; es urgente y oportuno sentar, con la ley propuesta, las bases para resolver tan grave y urgente situación.