

PROPUESTA DE NUEVA LEY AGRARIA

Dip. Alfredo Rios Camarena

Prólogo por: Magistrado Dr. J. Ricardo García Villalobos Gálvez
Presidente del Tribunal Superior Agrario.



Serie Amarilla

Temas Políticos y Sociales

Julio de 2009

PROPUESTA DE NUEVA LEY AGRARIA

Julio de 2009

Derechos Reservados:

© Marzo de 2007



La reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley.

Presidente de la Cámara de Diputados

Dip. Duarte Jáquez César

Junta de Coordinación Política

Presidente

Dip. González Garza Javier

Integrantes

Dip. Larios Córdova Héctor

Dip. Cantú Garza Ricardo

Dip. Chanona Burguete Alejandro

Dip. Gamboa Patrón Emilio

Dip. Cobo Terrazas Diego

Dip. Marina Arvizú Rivas Aída

Dip. Rodríguez Luna Silvia

Secretario General

Dr. Haro Bélchez Guillermo Javier

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Suárez Licona Emilio

**Secretario de Servicios Administrativos
Y Financieros**

Lic. Noble San Román Rodolfo

**Director General del Centro de
Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Dr. Trejo Cerda Onosandro

Coordinación y Revisión Editorial

Lic. Velázquez Gallegos Rafael

Mtro. Ruiz Munilla Jesús

Mtro. Noguerón de la Roquette Pedro

Portada y Diseño Interior

Ayala López Humberto

**Comité del Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Presidente

Dip. Ríos Camarena Alfredo

Secretarios

Dip. Moreno Álvarez Mario Eduardo

Dip. Márquez Madrid Camerino Eleazar

Integrantes

Amaro Corona Alberto

Batres Guadarrama Valentina Valia

Espejel Lazcano Jaime

Garay Ulloa Silvano

Gutiérrez Aguilar Miguel Ángel

Jacques y Medina José

López Adame Antonio Xavier

Macías Zambrano Gustavo

Monraz Ibarra Miguel Ángel

Navarro Sugich Carlos Alberto

Palma César Víctor Samuel

Quiñones Canales Lourdes

Rodríguez Sabido Dolores del Socorro

Sánchez Gil Carlos René

PROPUESTA DE NUEVA LEY AGRARIA

Presentación

En ocasión de que la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó en Abril de 2008 a las Comisiones Unidas de Reforma Agraria y Desarrollo Rural una iniciativa para reformar la Ley Agraria vigente,¹ y que se abrió el mecanismo de consulta a las organizaciones campesinas, primero por la Comisión de Reforma Agraria y luego por la Comisión de Desarrollo Rural, la Confederación Nacional Campesina, con la participación y sustento del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la propia Cámara y de varios diputados del Sector Campesino, constituyó un grupo para estudiar sistemáticamente la iniciativa y presentar observaciones que la mejoraran.

El grupo estuvo constituido por Lic. Augusto Gómez Villanueva, ex Secretario de la Reforma Agraria; Ing. Luis Martínez Villicaña, ex Secretario de la Reforma Agraria ; Ing. Héctor René García Quiñones, ex Subsecretario de la Reforma Agraria; Ing. Sergio Reyes Osorio, ex Subsecretario de la Reforma Agraria ; Lic. Hilaria Domínguez Arvizu, ex Diputada Federal y actual Secretaria General de la CNC ; Lic. César Horacio Duarte Jácques, Diputado Federal y Coordinador de la Diputación campesina; Sr. Ignacio Martínez Tadeo, ex Diputado Federal y Secretario de Asuntos Indígenas de la CNC ; Sra. Cirila Sánchez Palacios, ex Senadora por el Estado de Oaxaca; Lic. Armando Valenzuela, Secretario General de la Federación Nacional de Colonias Agropecuarias; Lic. Jesús

¹El 30 de marzo de 2005, el Dip. Manuel García Corpus presentó iniciativa de Ley Federal Agraria, aprobada en lo general en diciembre de 2005 y rechazada en lo particular en abril de 2006; El 27 de marzo de 2007, el Dip. Félix Castellanos Hernández presentó iniciativa de Ley Nacional Agraria. Sobre esas dos iniciativas, la Comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados elaboró un borrador de proyecto de dictamen, que fue ampliamente discutido y analizado por los diputados integrantes de la Comisión, por la Procuraduría Agraria, por la Secretaría de Reforma Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Tribunal Agrario.

Cortázar Murphy, Presidente de la Asociación Nacional de Abogados, A.C.; Lic. Elías Leños Mares, del Tribunal Agrario con sede en Guadalajara; todos ellos miembros fundadores del Instituto Nacional de Reforma Agraria, A.C., Participaron los investigadores de los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados: Dr. Onosandro Trejo Cerda, Director General; Dra. Consuelo Sirvent Gutiérrez, Directora de Estudios de Derecho; Dr. Juan Ramírez Marín, Director de Estudios Jurídicos; Lic. Carlos N. Valero Flores, Director de Estudios Parlamentarios; Mtro. Jesús Ruiz Munilla, Secretario Técnico del Comité del Centro mencionado; Dr. Héctor Manuel Robles Berlanga, Director de Estudios sobre Soberanía Alimentaria y Nueva Ruralidad del Centro de Estudios del Desarrollo Rural y la Soberanía Alimentaria;; Lic. Jorge Lara Martínez; Magistrado del Tribunal Unitario Agrario con sede en Colima; Dr. Guillrmo Heyser Quiroz, Presidente del Foro Nacional de Colegios de Profesionistas; Dr. Edgardo Valencia Fontes, Asesor del grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados; Lic. Rodolfo Sánchez Mena, de la Academia de Planeación de la Benemérita Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística.

Coordinó el grupo y los trabajos el Lic. Hugo Roberto Castro Aranda, Secretario General del Instituto de la Reforma Agraria, Presidente de la Academia de Planeación de la Benemérita Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística y ex Diputado Federal.

Del estudio, surgió un documento innovador que fue discutido con los diputados de las Comisiones Unidas, incorporándosele avances sustantivos que finalmente redondearon un proyecto que constituyó una propuesta alterna de Iniciativa, que se entregó formalmente el 4 de Agosto de 2008 a cada una de las Comisiones.²

²*Es relevante señalar que la Iniciativa original contenía dos libros, el primero sustantivo y el segundo, adjetivo, reglamentario de los Tribunales Agrarios y del procedimiento agrario; se consideró poner a discusión el libro primero, sustantivo, y proceder a la redacción del segundo libro una vez aprobado aquél, aun cuando el Tribunal Agrario trabajó y aprobó el contenido del libro segundo contenido en la Iniciativa de Abril de 2008.*

Quiero resaltar el apoyo y buena disposición para llegar a acuerdos en bien de los campesinos de México el Presidente de la Comisión de Reforma Agraria Dip. Lic. Ramón Ceja Romero, así como de los secretarios de a Comisión: Dip. Leticia Díaz de León Torres, Dip. Lizbeth Medina Rodríguez, Dip. Víctor Aguirre Alcaide, y Dip. Ramón Salas López. Vaya mi reconocimiento también para los demás integrantes de la Comisión: Dip. Gerardo Aranda Orozco, Pablo Leopoldo Ortega Arreola, Dip. Gregorio Barradas Miravete, Dip. José Luis Blanco Pajón, Dip. Félix Castellanos Hernández, Dip. Leobardo Curiel Preciado, Dip. Martha Cecilia Díaz Gordillo, Dip. Ricardo Franco Cazarez, Dip. Tomas Gloria Requena, Dip. Fernel Arturo Gálvez Rodríguez, Dip. Pedro Landero López, Dip. Arely Madrid Tovilla, Dip. Alejandro Martínez Hernández, Dip. Carlos Roberto Martínez Martínez, Dip. Héctor Narcía Álvarez, Dip. Víctor Ortiz Del Carpio, Dip. Isidro Pedraza Chávez, Dip. José Guadalupe Rivera Rivera, Dip. Odilón Romero Gutiérrez, Dip. José Ignacio Alberto Rubio Chávez.

También es digno de mencionarse el trabajo llevado a cabo por la Lic. María Elia Alva, Secretaria Técnica de la Comisión, y por el Asesor Lic. Francisco Godoy Cortés.

También quiero agradecer especialmente al Presidente de la Comisión de Desarrollo Rural Dip. Ing. Carlos Ernesto Navarro López y de la Dip. Adriana Díaz Contreras, responsable del área agrícola dentro de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática. Los demás integrantes de la Comisión de Desarrollo Rural son: Dip. Gerardo Amezola Fonceca, Dip. José Víctor Sánchez Trujillo, Dip. César Augusto Verástegui Ostos, Dip. Modesto Brito González, Dip. Irineo Mendoza Mendoza, Dip. Israel Beltrán Montes, Dip. Víctor Ortiz Del Carpio como Secretarios; Dip. Lourdes Alonso Flores, Dip. Ramón Barajas López, Dip. Pascual Bellizzia Rosique, Dip. Osiel Castro De la Rosa, Dip. Roberto Efrén Cerezo Torres, Dip. Arnulfo Elías Cordero Alfonso, Dip. Gerardo Antonio Escaroz Soler, Dip. Rosa Elena Galván Valles, Dip. Elda Gómez Lugo, Dip. Anuario Luis Herrera Solis, Dip. Gustavo Macias Zambrano, Dip. Alejandro Martinez Hernandez, Dip. Antonio Medellín Varela,

Dip. Gustavo Ildefonso Mendivil Amparán, Dip. Francisco Javier Murillo Flores, Dip. Isidro Pedraza Chávez, Dip. Irma Piñeyro Arias, Dip. Rafael Plácido Ramos Becerril, Dip. Francisco Sánchez Ramos, Dip. María Gloria Guadalupe Valenzuela García.

Por su indudable calidad y por la utilidad que representa para la reconversión productiva y el desarrollo rural, el documento de la Confederación suscrito por los diputados de las dos fracciones mencionadas se publica como una aportación al proceso legislativo y al desarrollo de las soluciones que urgen a la producción agropecuaria y a la seguridad alimentaria del país, así como al aprovechamiento de fuerza de trabajo y recursos naturales y económicos abandonados o enajenados que son indispensables para la restauración del desarrollo nacional.

Dip. Lic. Alfredo Ríos Camarena

Prólogo

El siglo XX fue escenario de una extraordinaria transformación social. La lucha de los hombres por la tierra y la libertad devino en creación de instituciones y en modernización económica.

Se modificó el perfil demográfico de la nación al disminuirse las tasas de natalidad y mortalidad y aumentar las esperanzas de vida. Se expandieron los servicios públicos, telecomunicaciones, electricidad, agua potable, alcantarillado y vivimos un acelerado proceso de urbanización en el que aumentaron las cifras de la vivienda propia de los sectores populares urbanos y, en muchas regiones rurales, mejoraron las condiciones de vida.

Pero también se han hecho más ostensibles las brechas económicas y sociales: entre las ciudades y el campo, entre las regiones del país, en los niveles de ingresos, entre la inversión y el ahorro y en los requerimientos para el desarrollo. Las tareas pendientes, en muchos casos se fueron postergando y hoy arrojan una cauda negativa.

En particular, la transformación del campo es hoy tarea apremiante que no puede soslayarse. Después de ocho décadas de reparto agrario en que se distribuyeron tierras equivalentes a más de la mitad del territorio nacional, hoy tenemos que pensar en una nueva legalidad agraria, orientada a promover el desarrollo agrario sustentable como base y pilar de las grandes transformaciones de México.

Es imperativo romper los círculos viciosos de la marginación y la pobreza y los desequilibrios entre el campo y la sociedad.

La agenda nacional de atención al campo, no puede detenerse; requiere hoy más que nunca de la participación concertada de mujeres y hombres comprometidos, no sólo con el desarrollo de la actividad primaria, sino sobre todo, comprometidos con el país. Hay una serie de acciones que

se deben emprender de manera inmediata. El desarrollo sustentable, por ejemplo, representa hoy en día la única vía de progreso real no sólo para el país, sino para toda la humanidad. Hemos llegado, al punto en que los excesos de los seres humanos en contra de la naturaleza, comienzan a dejar en claro sus consecuencias. La respuesta de fenómenos naturales, antes poco vistos, hoy es latente. Grandes inundaciones, enormes sequías, grandes deforestaciones, caóticas bajas de producción por factores naturales, aumento desmedido de temperaturas, avance del “efecto invernadero”, súbitos cambios climáticos sin parangón, son sólo algunas de éstas consecuencias, que hoy todos por igual, sufrimos.

Habernos olvidado del entorno ecológico por un mal entendido “produccionismo”, ha dejado una experiencia amarga que aún podemos revertir. El desarrollo sustentable garantiza la preservación de recursos naturales invaluable. De los bosques se aprovecha su generosidad y se preserva su beneficio; del agua, se optimiza su rendimiento; del aire se gana su pureza; de la tierra se fortalece su papel de generadora de vida. En este modelo, el ser humano es parte integral del mismo. Armoniza su papel de productor con el de preservador. No es de ninguna forma, la negación de la productividad en aras del equilibrio ecológico, al contrario, es dar forma de balance que debe existir entre hombre y naturaleza para la sobrevivencia de ambos.

Por otra parte, históricamente ha quedado claro que un campo improductivo es el preámbulo de crisis nacional. Los países que dependen de otras naciones para alcanzar niveles satisfactorios sufren inconmensurables las desavenencias de éstos. La dependencia alimentaria es una clase moderna de sumisión.

La situación de nuestra nación no permite, cuestiones como ésta. México tiene un enorme potencial productivo en sus campos, que no pueden dejarse perder en el olvido. El paulatino abandono del agro nacional ha traído consigo

secuelas de primera importancia. Por ello, se debe promover entre los campesinos una forma de desarrollo acorde con sus necesidades y expectativas de progreso, que promueva producción con elevación en los niveles de vida, sin alterar sus costumbres y tradiciones, permitiéndoles a su vez, preservar su entorno ecológico.

El campo mexicano está inmerso en una profunda crisis que afecta a todos los productos agrícolas y a la mayoría de los productores, sin importar el tamaño de sus predios, lo tecnificado de sus cultivos, el monto de sus inversiones y capitales, o si su producción se destina al mercado interno o al internacional. En sectores específicos de productores como cafetaleros, piñeros, maiceros, cañeros, se resiente el abandono de años, la falta de inversión pública y de apoyos productivos, así como la apertura comercial indiscriminada. Aunado a lo anterior prevalecen zonas de conflicto ante el retardo de la procuración de justicia agraria y los problemas para regularizar y certificar importantes extensiones de terrenos ejidales, comunales y privados que agravan la inseguridad en la tenencia de la tierra.

Regresar a la agenda nacional el lugar que le corresponde a lo agrario, porque el campo no sólo es producción o la comercialización y el financiamiento, o la conservación de los recursos es urgente; en el campo viven más de 25 millones de mexicanos, y del campo, sin exagerar, vivimos más de 100 millones. Pero para quienes viven ahí la síntesis de su vida es la tierra.

Las nuevas condiciones del campo, en el contexto de la globalización, requieren de un ajuste en el punto de mira y en el método de atención al campo mexicano. Requerimos una visión de futuro, probablemente diferente y posiblemente mejor que el presente y el pasado pero que los integre como un aprendizaje permanente. El contraste entre el pasado y el futuro dirige la semántica del tiempo en una nueva era de la humanidad que es la globalización.

En la batería de políticas públicas que hoy se precisan se requiere de importantes reformas a la Ley de la materia fundadas en la experiencia de estos 17 años.

A la invitación de las Comisiones Unidas de Reforma Agraria y Desarrollo Rural y del Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a participar en la elaboración de proyectos de Reformas a la Ley Agraria vigente, se integró un grupo de trabajo, por acuerdo del Pleno del Tribunal Superior Agrario, que fue presidido por los Magistrados Numerarios de este Tribunal Lic. Rodolfo Veloz Bañuelos y el Lic. Marco Vinicio Martínez Guerrero, en él participaron, además, la Magistrada Lic. Carmen Laura Almaraz, los Magistrados Unitarios Numerarios Lic. María Eugenia Camacho Aranda, Lic. María Antonieta Villegas López, Dr. Marco Antonio Díaz de León, Lic. Saúl Núñez Ramírez, Dr. Juan José Pérez Palma y los Magistrados Supernumerarios Lic. Armando Alfaro Monroy, Lic. Alfonso Galindo Becerra, Lic. Enrique García Burgos y el Lic. Luis Hernández Palacios.

Magistrado Dr. J. Ricardo García Villalobos Gálvez.
Presidente del Tribunal Superior Agrario.

Exposición de Motivos

La tierra y el agua son recursos imprescindibles por la obvia razón de que sólo con ellos, junto con la biodiversidad botánica y zoológica, pueden producirse alimentos y materias primas, sustentar la vida, y porque la tierra es el suelo donde la especie nace y se arraiga.

De la posibilidad de tenerlos y usarlos con la mejor racionalidad para la sociedad que de ellos vive, depende la realización de prácticas agropecuarias duraderas y la posibilidad de tomar decisiones que sustenten la suficiencia y soberanía alimentaria, necesidades que pueden sin exageración concebirse como de seguridad alimentaria y política del país.

Múltiples estudios científicos han conducido a al reconocimiento de que es necesario racionalizar las actividades humanas todas, pero en particular las que se derivan de la industria, especialmente de la mega industria, para evitar la destrucción de las bases físicas de la existencia de la especie humana, la tierra, el agua, el aire, las plantas y los animales. La estrategia de sustentabilidad se basa en la idea de que los sistemas de obtención de alimentos y materias primas actuales deben ejecutarse de tal modo que permitan a los sistemas futuros alcanzar producciones iguales o mejores que las de hoy.

Las explotaciones agropecuarias actuales que no tienen base de tierra, dependen de la importación en gran escala de recursos y de la exportación de desechos en proporciones igualmente grandes, como se advierte en la producción hidropónica, en la producción ganadera totalmente estabulada, o en la cadena de producción ganadera basada en bromatología a base de granos y suplementos industriales. Los recursos que se importan generalmente no son renovables sino que proceden de fuentes que se agotan o que se sintetizan mediante paquetes energéticos también finitos, y el consumo de combustibles y energía en general que no puede renovarse.

De ahí viene el consenso general de que la producción

agropecuaria en todas partes tendrá que llegar a ser autosustentable. Este consenso empero no ha dado lugar a que las grandes corporaciones financieras que invierten en la producción agrícola, ganadera o de materias primas y países enteros cuya política de exportación de alimentos está funcionando a toda su capacidad, no practiquen la sustentabilidad y junto con la industria, consuman enormes cantidades de energía y produzcan grandes concentraciones de contaminación que todo el mundo denuncia.

Así, la sustentabilidad es un paradigma por alcanzar y la producción de alimentos suficientes para todo el mundo un objetivo del que todos hablan cuando la conducta empresarial y de políticas internacionales ha conducido a una crisis de sobreproducción, a una situación de falta de alimentos para todos y de insuficiencia de demanda, juntas.

*El modelo de producción de alimentos y materias primas que cubre mejor las necesidades de auto sostenerse es el modelo basado en la producción **en** la tierra como sustrato y en el uso de recursos locales procedentes del ciclo productivo y de consumo también locales. Están en desarrollo las técnicas agropecuarias que lleven a hacer más con menos y deberán aplicarse los procesos organizacionales que respondan al requerimiento de sostenerse permanentemente en la producción de excedentes.*

El ensayo que se hizo durante las últimas décadas para que la tierra y el agua de todo el planeta se administraran por medio de mercados regidos por precios internacionales y desregulados en todo lo demás para que pudieran manejarse por empresas con alcance mundial, condujo a que estos recursos vitales se asignaran, mediante técnicas financieras especulativas, a producir ganancias monetarias y concentración de propiedad en lugar de enfocarse en los bienes que pudieran satisfacer necesidades de supervivencia humana y aún de mercado. Esto condujo a una crisis mundial en la producción y disponibilidad de alimentos y materias primas.

La re estructuración de la producción agropecuaria para

que logre la sustentabilidad, suficiencia y oportunidad que lleven a tener la alimentación que todos los países consignan como un derecho elemental de sus poblaciones exige políticas de soberanía, planeación y conocimientos sobre recursos locales que solo tienen los campesinos, la aportación de escalamientos técnicos combinados que proceden de la investigación tecnológica y científica y políticas de estado que no solo reúnan estos elementos, sino que aseguren la conducta social más adecuada para que permanezca la organización política y productiva que las haga fructificar.

En las condiciones de especulación desenfrenada de los mercados, todo esto parece difícil de conseguirse simultáneamente. Los vínculos agrarios, en lo económico y político parecieran dirigidos a frustrar estos propósitos. Es por eso que se requieren modificaciones al patrón de uso de la tierra y el agua que están en el centro de estos procesos.

La concentración de las actividades en un número cada vez menor de empresas de tamaño creciente, y el hecho de que la mayor parte de las unidades de producción en México son de pequeña escala, obliga a plantear el tema de la globalización excluyente.

En esta se está aplicando en el país el modelo de concentración de tierra y agua por medio de la renta o compra de una u otra usando grandes capitales; tal concentración ha conducido al empleo de grandes cantidades de insumos importados de otros países, a la ruptura de cadenas agroindustriales y a la desaparición de producciones locales de insumos, a la descapitalización de las pequeñas y medianas unidades productoras, a la contracción de la producción de alimentos de consumo local o regional y al aumento del consumo de alimentos que llegan encarecidos debido a la política de comercio agroalimentario que, en México y a escala mundial, se practica por gobiernos orientados por organismos financieros multilaterales, lo que de hecho obliga a la población rural, vía la importación, a comprar sus alimentos de las empresas transnacionales en el mercado mundial.

Si bien estos organismos plantean como meta el desarrollo rural para disminuir estos males, lo hacen ligando crecimiento y abatimiento de la pobreza, pero no definen cómo, aunque de manera clara y precisa describen el modo de fomentar las inversiones, proteger al sector privado y al comercio.

La concentración también condujo a la desocupación masiva de campesinos, lo que motivó que, lo que había sido emigración de jefes de familia de pocos recursos en busca de trabajo sea hoy una emigración generalizada. Además, el déficit de la balanza comercial agropecuaria, muestra que el costo de los insumos obligadamente importados grava las exportaciones del sector dejándolo en números rojos.

Se observa que las utilidades que produce la exportación no se invierten en nueva producción ni en el campo, con lo que se interrumpió el ahorro en el sector y ha dejado en general sin financiamiento a las unidades de producción agropecuaria para el mercado interno presionando los precios al alza y la ocupación a la baja.

La defensa de un modelo de producción agropecuaria basado en el acceso de la mayoría de la población rural a la tierra y al agua, así como el uso de las mejores técnicas de producción, se orienta a lograr el uso de los recursos locales y de los recursos propios de los productores, evitando la dependencia de factores de capital externo o de agentes que distorsionan la producción agropecuaria y minimiza el gasto en insumos, lo que propicia la capitalización de las unidades productoras y la disponibilidad creciente de recursos a las necesidades locales.

Se están repitiendo en México los resultados del conocido proceso de que, además de que la tierra y el agua, de convertir las tierras comunales indígenas y las tierras de propiedad social de ejidos y comunidades en fincas y propiedades particulares, marginando a los habitantes del campo de las pequeñas explotaciones que dependían del acceso de la población a los recursos derivados de la propiedad ejidal o comunal. En determinados lugares se mantiene el uso de la tierra pero, al

cambiarse el concepto de tenencia, se concentra la tierra agraria en manos de grandes rentistas, financieros o propietarios, bien sea como personas físicas, bien sea como personas morales tales como empresas agroalimentarias, bancos, financieras, inmobiliarias o fideicomisos.

Estos últimos han logrado trasladar, a manos de nuevas personas físicas o morales tierras de propiedad social situadas en los litorales y en las fronteras a pesar de las disposiciones constitucionales en contrario, lo que deja planteados, además de cuestiones reales de soberanía, dudas prácticas de reordenamiento territorial y uso racional de los recursos agrarios.

La privatización legal forzada, la renta a largo plazo y el endeudamiento financiero o tecnológico de las comunidades e individuos rurales, son las dos vías que siguen la tierra y el agua para concentrarse y ocurre en países como España, Inglaterra, Brasil, y otros. En el caso de México, se trata de una contra reforma agraria, si se tiene a la vista la reforma agraria previa que duró de 1917 a 1992.

Todo ello ha ocurrido al mismo tiempo que se puso en operación entre México, Canadá y los Estados Unidos de América el TLCAN, cuya evaluación y resultados son motivo de controversia, porque "Hay dos visiones diametralmente opuestas: La primera ve al TLCAN y a la política de comercio exterior en general, como un instrumento para propiciar una reasignación de los recursos productivos en función de las ventajas comparativas del sector agropecuario con respecto a los Estados Unidos y Canadá, proceso del cual es natural que surjan ganadores y perdedores. La visión contraria parte de un concepto de equidad, bajo la cual el concepto del perdedor, se opone a las funciones de fomento agropecuario y al desarrollo que le compete cumplir al Estado Mexicano."

No es este el lugar para profundizar en los problemas derivados del modelo económico que en nuestro país se aplica sobre la tierra y el agua, ni el que modificó por completo las

relaciones económicas en el sector primario, pero sí afirmar que buena parte del planteo económico está elaborado sobre la condición de que la asignación de recursos para usarse eficientemente en este sector debe ser hecha por el mercado; que en tales recursos debe incluirse la tierra y el agua, es decir su costo y que tal costo estará determinado por la concurrencia de la tierra y el agua a un posible mercado de tierras, donde habrá un banco de tierras y un banco de agua; que la tierra y el agua no deben considerarse como otra cosa que una mercancía más; que sólo los mercados sabrán cómo usar bien la tierra y su producción, que los gobiernos no deben interferir con los mercados ni en la producción ni en la determinación de uso de la tierra y el agua.

Las visiones discrepantes en torno al Tratado de Libre Comercio, desde sus orígenes, han restado fuerza dentro del debate público el análisis de otros fenómenos que se están dando tanto en México como en el mundo, cuyas implicaciones sobre el sector agropecuario pueden ser mucho más importantes que el propio acuerdo comercial. Los desarrollos en la biotecnología, y los cambios en las estructuras de comercialización de los productos agroalimentarios han sido dramáticos, entre ellos, la concentración del comercio exterior en muy pocas empresas, la concentración excesiva de la producción de ciertas ramas de la transformación de alimentos, y la tendencia estructural hacia una participación cada vez mayor de las tiendas de autoservicio, los supermercados y los hipermercados en las ventas al consumidor final.

La producción mundial de alimentos se vino deteriorando, lejos de mejorar como se quería con la aplicación de medidas de concentración y liberación comercial como lo señala un informe de la FAO presentado en 2003. Con este motivo la FAO recomendó poner en práctica políticas económicas agrícolas, pesqueras, forestales, de uso de tierra y si fuera necesario de reforma agraria, que permitan a la población producir alimentos, obtener un rendimiento justo de su trabajo, capital y

gestión estimulando la conservación y la ordenación sostenibles de los recursos naturales.

La tierra y el agua tienen una dimensión que funciona de muchas maneras para los humanos: se trata de recursos naturales, de biodiversidad, de influencia sobre el clima, de preservación ambiental, de actividades turísticas, de ordenación territorial. Cada vez más los habitantes urbanos tienen exigencias de expansión espiritual, disposición de alimentos sanos y de oxígeno suficiente, además de preocuparse por la gestión del espacio. Pero para todos, se trata sobre todo de cuestiones de sobrevivencia. Sin importar el grado de medición del quantum que indique pobreza, sea absoluta o relativa, la falta física de alimento o de agua es el límite que tenemos como sociedad o como individuos para seguir con vida.

Aparte ejercicios académicos, la crisis alimentaria plantea una nueva dimensión del problema en relación con México. La crisis alimentaria se manifiesta porque los precios de los alimentos en los mercados internacionales se elevaron de una a tres veces respecto de los niveles de 2006, y los precios altos que en México llegan a registrar un incremento de 70%, tenderán a profundizar la desnutrición y la pobreza general. Como se ve el problema no es carencia de alimentos, sino que la elevación de sus precios hace que cientos de millones de personas en el mundo no pueden comprar los alimentos producidos. No hay suficiente mercado y este no existe porque los posibles compradores carecen de suficientes ingresos.

También la elevación de precios de los alimentos es derivada de acciones conscientes, como el destinar volúmenes crecientes de granos, sobre todo maíz, y oleaginosas a la fabricación de combustibles y a la especulación financiera en los mercados internacionales de alimentos. Sobre México está la presión del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), y de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para disminuir la inversión pública en la producción alimentaria y el apoyo a los campesinos pequeños y medianos agricultores.

En abril de 2008 el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas anunció un Plan para combatir la crisis alimentaria y una reunión de alto nivel para renovar los compromisos sobre las metas del milenio, establecidos para el 2015. Se concluyó que la crisis alimentaria era un problema central en todo el mundo y sería atendido a través de una unidad de emergencia pues la principal meta del milenio, erradicar el hambre, no se lograría. La FAO recomienda enfrentar la crisis ahondando en las soluciones que cada país pueda lograr para producir alimentos.

En abril de 2008 se presentó una iniciativa para modificar la Ley Agraria vigente, cuya exposición de motivos examina los resultados de la aplicación de la Ley Agraria vigente derivada de la reforma hecha en 1992 al Artículo 27 de la Constitución General que, según afirma el documento, tuvo como objetivos:

- 1. "Dar por concluido el reparto agrario"*
- 2. Promover la incorporación del ejido y la comunidad a la recirculación de la tierra"*
- 3. "Otorgar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra"*
- 4. "Establecer las bases para superar las recurrentes crisis del sector agrícola, a través de:*

Atracción de capital privado al campo

Mejorar sustancialmente la productividad y la producción agropecuarias

Generar empleo

Aumentar el ingreso y mejorar su distribución logrando con ello el acceso de la población rural al bienestar social y a mejores estándares de vida."

La exposición de motivos dice que 16 años después:

*Referente al objetivo 1. "Dar por concluido el reparto agrario"
Este efectivamente se ha dado por concluido.*

En relación con el objetivo 2. "Promover la incorporación del ejido y la comunidad a la recirculación de la tierra"

"La esperada recirculación de la tierra casi no se dio."

"Los ejidatarios y comuneros (excepto en zonas urbanas, turísticas o altamente rentables) han permanecido en la propiedad social que sigue siendo la mayoritaria en México."

"Se conservan 29,609 núcleos agrarios, 27,469 ejidos y 2,140 comunidades que incluyen a 3 millones 844,601 sujetos de derechos agrarios, 3 millones 236,234 ejidatarios y 608,367 comuneros; que ocupan 101 millones 428,726 hectáreas, 84 millones 569,982 en ejidos y 16 millones 854,744 en comunidades; lo cual representa un 51.6% de la tenencia de la tierra del país en propiedad social, 42.9% ejidal y 8.7% comunal. Asimismo, arraigados a la tierra de propiedad social tenemos actualmente a más de 500,000 posesionarios y 900,000 vecindados."

Por lo que respecta al objetivo 3. "Otorgar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra":

"No hay todavía una mejor, pronta y expedita justicia agraria para ejidatarios y comuneros, con la creación de la Procuraduría Agraria.

La aplicación de las reformas al marco legal de 1992, trajeron consigo una serie de fenómenos, procesos y prácticas que, por una parte, transformaron la problemática agraria y por otra, generaron nuevos problemas derivados de lagunas, oscuridad o deficiencias de la ley, no previstas por la legislación de 1992 y que es necesario regularizar."

"Hay acumulación de antiguos y nuevos conflictos agrarios."

Sobre el objetivo 4. "Establecer las bases para superar las recurrentes crisis del sector agrícola, a través de:

- *Atracción de capital privado al campo*
La inversión privada y el crédito, no solo no crecieron, sino que disminuyeron significativamente.
- *Mejorar sustancialmente la productividad y la producción agropecuarias*

La desarticulación de las formas tradicionales de organización y representación de los núcleos agrarios que trajo consigo la reforma y que no ha podido superarse mediante estrategias de fortalecimiento y refuncionalización de las asambleas de ejidos y comunidades y sus órganos de representación, así como de genuinos procesos de organización alternativa para el impulso de la producción y comercialización.

- *Generar empleo*

“El minifundio y la pulverización de la tierra no se revirtieron. Más de la mitad de los ejidatarios poseen predios menores de 5 hectáreas, con una superficie promedio de 2.7 hectáreas.”
“Aumentó la migración principalmente de los jóvenes hacia Estados Unidos.”

“En la realidad del campo mexicano, sobresalen procesos como el envejecimiento de los titulares de los derechos: el 63% es mayor de 50 años y el 31% de 65 años; aunado a la falta de verdaderas e impactantes acciones para que los jóvenes puedan acceder a la tierra y con ello propiciar el arraigo de éstos, el relevo generacional y la reducción de la emigración.”

- *Aumentar el ingreso y mejorar su distribución logrando con ello el acceso de la población rural al bienestar social y a mejores estándares de vida.”*

“No mejoraron sus condiciones de vida, ni su producción, ni sus ingresos.”

Pero a pesar de todo esto, la Comisión de Reforma Agraria, en su “proyecto no pretende dar una reorientación, redefinición o cambio de rumbo en los ejes fundamentales de la actual política agraria del Estado mexicano;”

“Se consideró más adecuado, abrogar la Ley Agraria vigente, rescatando los preceptos que quedaron intactos, incorporando los reformados y los que se adicionan y quitando los que se derogan; para integrar todo en un solo ordenamiento que se seguirá denominando Ley Agraria; por razones de técnica legislativa, con el claro propósito de darle a este cuerpo

de normas, mayor congruencia y estructuración lógica y temática; así como para facilitar la interpretación y aplicación de las normas sustantivas y procesales que conforman el marco jurídico secundario agrario, que habrá de otorgar mayor certeza y seguridad jurídica en el campo mexicano.”

Y esto es todo.

Es decir, la Iniciativa no expresa en la Exposición de Motivos respuestas para remontar los resultados negativos de la reforma de 1992 a la Reforma Agraria, sino que se remite al Articulado del Proyecto donde se supone estarán dichas respuestas expresadas en 2 libros, uno de la parte sustantiva y otro de la parte adjetiva; 4 títulos, 14 capítulos; 11 secciones y 135 artículos, con lo cual se modifica la ley vigente en un 85%.

Al examinar el articulado, debido a los fallos admitidos de la reforma de 1992, se esperan respuestas a los problemas apuntados por la Exposición de Motivos, ya que el esfuerzo de reformar una ley constitucional en 85% tendría que justificarse en lograr un conjunto de normas que corrigieran las fallas del fondo de la reforma.

Como las reformas que se proponían a la ley vigente, dejaban entero el texto de la ley de la que se derivaron los fallos, pero aumentaban las facilidades e incluso impulsaban el proceso de privatización mediante la venta, alquiler de tierras aún las de usufructo común, amén de permitir y aun promover la venta de derechos agrarios, lo que podría hacerse sin autorización sino a posteriori de la asamblea general, se desprotegía a las familias al facilitar la liquidación de la propiedad social y permanecía la limitación para que las dotaciones agrarias funcionen como capital que permita aumentar la producción y el bienestar, entre otras cosas, se proponen las reformas y adiciones que siguen, mismas que, en el marco de la contra reforma hecha al Artículo 27 Constitucional que limita las propuestas de reforma y adición a la legislación secundaria, buscan que las

organizaciones agrarias puedan usar sus dotaciones y recursos naturales para la producción de alimentos y materias primas para el mercado interior, ya que tales dotaciones constituyen el capital social con que les dotó el país para que tuvieran trabajo e ingresos y produjeran los bienes agropecuarios y las materias primas necesarias.

Sobre todo, las propuestas mantienen el principio de equidad social, reconocen la tierra agrícola y los recursos naturales, incluidos sus componentes genéticos cuando los haya, que la acompañan como un recurso y patrimonio público que en esta época de crisis alimentaria constituye la base para recuperar la seguridad alimentaria y política sobre la que la Nación tendrá un futuro.

Por todo ello, se formulan propuestas de reformas y adiciones a la Ley Agraria vigente, reformando la iniciativa turnada por el Pleno de la Cámara de Diputados a la Comisión de Reforma Agraria y a la de Desarrollo Rural de la propia Cámara, de modo que se corrijan los efectos negativos reconocidos por la propia Iniciativa que dio origen a los trabajos. La CNC propuso una Ley Agraria que facilite:

- 1 El uso de una inmensa cantidad de recursos nacionales inmovilizados.*
- 2 Dirigir esos recursos hacia la producción de alimentos y materias primas para la población nacional, dada la creciente crisis agrícola mundial.*

Reconocer la personalidad jurídica de los ejidos y comunidades, dictar medidas de protección para su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

Lograr el fortalecimiento de sus órganos internos y la protección de la propiedad sobre las tierras de las comunidades agrarias tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas;

Planear la producción agropecuaria que debe relacionarse con lo mandado en el Artículo 25, párrafo 7 de la propia Constitución General, que ordena determinar los mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica de ejidos y comunidades;

Fortalecer la vida comunitaria:

- *Dictando medidas para el asentamiento humano y para regular los aprovechamientos productivos de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores,*
- *Impidiendo la concentración de tierras,*
- *Asegurando los derechos individuales de los miembros del núcleo,*
- *Determinando las formas de promoción de la población de las zonas urbanas,*
- *Determinando el desarrollo de las tierras propiedad de los núcleos agrarios.*

Establecer medidas necesarias para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Disponer el desarrollo de la pequeña propiedad rural y las formas de promoción del desarrollo rural y agrario.

Establecer instancias de jurisdicción voluntaria para el avenimiento de diferencias suscitadas por la tenencia o el aprovechamiento agrario.

En un título nuevo, el segundo, denominado De las autoridades Agrarias, se definen las atribuciones de la Secretaría Reforma Agraria y Desarrollo Rural, fortaleciendo sus atribuciones con las funciones agrarias que hoy están dispersas:

El Registro Agrario Nacional, la Procuraduría Agraria, el Fondo de Fomento Ejidal y la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Atender las cuestiones relativas a la tierra y a los bienes agrarios distintos de la tierra.

Se le atribuyen las funciones de Desarrollo Rural que hoy tiene la Secretaría de Agricultura, vinculándolas al impulso de los núcleos agrarios y de la pequeña propiedad.

Se le atribuyen de planeación agraria y de desarrollo Rural.

Se asienta la potestad jurisdiccional de los Tribunales Agrarios

Se establece que la personalidad jurídica Constitucional de los núcleos agrarios deberá ser admitida por las instituciones financieras y bancarias para propósitos crediticios y que la Secretaría pondrá en marcha mecanismos de garantía para los créditos alcanzados.

Se reconoce la capacidad de los núcleos para constituir en garantía crediticia el usufructo de su tierra.

Se encomienda a la Secretaría, y las instituciones financieras apoyar a los núcleos agrarios para la obtención prioritaria de productos estratégicos para la seguridad alimentaria:

Determina que los núcleos agrarios tendrán un reglamento emitido por la Asamblea y su contenido mínimo.

Se define que son y las características, las obligaciones y derechos de los titulares de derechos agrarios, los mecanismos y derechos sucesorios y se aclara la figura de los poseionarios y avecindados.

Se agrega al comisariado y al consejo de vigilancia de los núcleos agrarios, el consejo de administración y la administración general. Se determinan sus atribuciones, proceso de elección y formas de removerlos.

Se determinan las funciones de la asamblea general ordinaria, extraordinaria y permanente

Se establece como instancia de jurisdicción voluntaria el Consejo de Avenencia y Arbitraje.

Se protege la propiedad e integridad de las tierras y aguas del núcleo agrario y se reconocen sus destinos.

Se regulan los contratos que se celebren sobre las tierras de uso común o las parceladas.

Se norman las permutas entre titulares de derechos agrarios,

Se autoriza el usar el usufructo de la tierra como garantía para obtener créditos.

Se fija el límite máximo de superficie para un mismo sujeto agrario.

Los derechos de los poseionarios y avecindados quedan explícitos, así como la manera de ejercerlos.

Se sistematiza y regula la delimitación destino y parcelamiento de las tierras de los núcleos agrarios, tanto productivas como del asentamiento humano.

Las normas para los ejidos y comunidades pertenecientes a pueblos indígenas, se desarrolla de acuerdo con la norma Constitucional, preservando su propiedad.

Se establece un procedimiento para la constitución de nuevos ejidos y se determinan las causas y modos de expropiación.

En dos capítulos separados se establecen las normas específicas de funcionamiento para comunidades y colonias.

Se dedica un título a la consolidación de la organización de los núcleos agrarios, en el que se reconocen otras formas alternas de organización para la producción y se establecen sus condiciones, constitución, miembros y fines.

Se establece para las entidades responsables de la aplicación de la Ley, la obligación de capacitar a los núcleos y sujetos agrarios para organizarse, obtener crédito y producir.

El aprovechamiento conjunto de tierras y aguas, tiene normas procedimientos y estímulos.

Se dispone el fraccionamiento de las superficies que excedan el tamaño de la propiedad individual de acuerdo con la Constitución.

En un capítulo dedicado a normar a las sociedades propietarias de superficies agrarias, se sistematiza la pequeña propiedad

individual de tierras agrícolas, ganaderas y forestales.

La promoción del desarrollo rural se establece mediante la organización agraria productiva y la capacitación de los núcleos agrarios y los minifundios.

Se dispone para ello aplicar facultades y recursos para organizar acciones que eleven el bienestar de la población, realizar planeación y organización de la producción agropecuaria de los núcleos agrarios y de la pequeña propiedad, y la industrialización, comercialización.

Se dispone que el gasto e inversión en el sector se haga sujetándola a los claendarios agrícolas.

Se instituye un fondo de garantía líquida y otro de reconversión de tierras.

Los bienes agrarios distintos a la tierra y el agua tienen en este capítulo las normas para su aprovechamiento, desarrollo y preservación.

Por la importancia que adquieren, la biodiversidad, los recursos genéticos y otros recursos semejantes, como el conocimiento tradicional y la preservación ecológica se determinan como de interés público.

El proyecto concreta las facultades para que la Procuraduría de Defensa de los Derechos Agrarios cumpla su función de procuración de justicia.

Se establece la normatividad precisa para el funcionamiento del Registro Agrario Nacional.

La normatividad sobre el Fondo Nacional de Fomento Ejidal completa el cuadro de búsqueda de financiamiento sustentable.

El correspondiente capítulo de Sanciones, perfecciona la calidad jurídica de la Ley.

Diez Transitorios derogan las disposiciones contrarias y establecen el tiempo de promulgación del reglamento correspondiente.

El Articulado queda como sigue:

PROYECTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY AGRARIA

TITULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º.- La presente ley es reglamentaria del Artículo 27 constitucional en materia agraria y de observancia general en toda la República. Su aplicación corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural, y a las dependencias, instituciones y banca de desarrollo del sector, en coordinación con ella, conforme a sus respectivas competencias.

Artículo 2º.- La legislación civil federal y en su caso la mercantil, se aplicarán cuando así lo prevea esta ley. Tratándose de tierras cuyos titulares se adscriban a algún pueblo indígena, se aplicarán además sus sistemas normativos.

Esta ley dispone lo referente al fraccionamiento de los latifundios; al fomento a las actividades económicas del medio rural mediante el desarrollo de los ejidos, comunidades, colonias y de la pequeña propiedad rural; a la aplicación y desarrollo de programas estratégicos de desarrollo y rehabilitación agraria; a las medidas para aprovechar sustentable y racionalmente los elementos naturales y evitar, usándolos, su destrucción y los daños que la propiedad rural pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Artículo 3º.- Para los efectos de esta ley se entiende por:

I. Actos de naturaleza agraria: Los que constituyan, alteren, modifiquen, transmitan o extingan derechos u obligaciones en favor o en contra de los sujetos agrarios o de sus bienes, en términos de lo dispuesto por esta ley o sus reglamentos;

II. Autoridades agrarias: Las que formal o materialmente realizan actos que constituyan, alteren, modifiquen o extingan derechos o determinen la existencia de obligaciones, respecto de los sujetos agrarios y sus bienes, protegidos por el régimen jurídico agrario;

- III. Bienes agrarios: Las tierras, bosques, aguas, biodiversidad, patrimonio genético, infraestructura, los recursos naturales y turísticos con que han sido dotados los núcleos ejidales o comunales, y aquellos con que han sido declarados las colonias, o que estos hayan desarrollado; o bien los que hubieren adquirido por cualquier otro título y hayan sido incorporados al régimen jurídico ejidal o comunal;
- IV. Colonias: Los núcleos agrarios integrados por sujetos agrarios colonos;
- V. Núcleo agrario: El ejido, la comunidad, o la colonia agrícola, ganadera o agropecuaria;
- VI. Patrimonio genético: Los componentes del código genético contenido en cada elemento vivo natural regulado por el párrafo 3° de la Constitución;
- VII. Procuraduría: Procuraduría Agraria;
- VIII. Rehabilitación agraria: Programa Regional o Distrital determinado en forma conjunta por autoridades y sujetos agrarios para establecer, por la vía de programas de fusión o reagrupación de tierras de los núcleos agrarios, unidades agrarias económico-productivas.
- IX. Secretaría: la Secretaría de Reforma Agraria y Desarrollo Rural;
- X. Secretaría de Agricultura: La Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca y Alimentación.

TITULO SEGUNDO AUTORIDADES AGRARIAS

Artículo 4º.- El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría aplicará estas y las demás leyes agrarias. La Secretaría coordinará sus acciones con las de otras autoridades competentes, y promoverá la coordinación de acciones con los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, en el ámbito de sus correspondientes atribuciones, para la debida