

## RESUMEN EJECUTIVO

### INTRODUCCION

En México, la atención a los problemas de degradación de los recursos naturales y su relación con la pobreza que se presenta principalmente en el medio rural, han sido motivo de atención por parte de diferentes sectores sociales, económicos y políticos, cuya gestión hacia la consolidación de políticas y programas de desarrollo sustentable, han estado inmersos en los diversos esfuerzos que mundialmente se han gestado para la protección y conservación de la naturaleza.

Uno de los avances importantes hacia la incorporación de criterios ambientales en el desarrollo económico y social del país, se dió en 1994, con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, cuyo objetivo principal durante los últimos seis años ha sido impulsar el tránsito hacia el desarrollo sustentable de México.

Con la plena convicción de que los acuerdos internacionales de este tipo son sumamente importantes para que los países asuman responsabilidades sobre problemas de carácter global e impulsan la necesaria relación entre países, a la vez que se enriquecen de la experiencia locales, México participó en la Convención de Lucha contra la Desertificación y la Mitigación de los Efectos de la Sequía (CCD) desde la fase de negociaciones tendientes a su establecimiento, firmando y ratificando su adhesión a la CCD a inicios de 1995.

Cuando México asumió la responsabilidad de aplicar los mandatos de la CCD, contaba ya con un diagnóstico global sobre la desertificación en el país, además, había elaborado su Plan de Acción de Combate a la Desertificación en México (PACD-México) que involucró a diferentes actores de la sociedad, lo que refleja la alta prioridad que para el país tiene este tema.

En México la desertificación se conceptualiza como el proceso de degradación de la tierra presente en todos los ecosistemas como consecuencia de las actividades humanas, esta fuertemente integrado a las condiciones de

pobreza de la población, en especial en el ámbito rural, y es consecuencia de modelos de desarrollo económico que, históricamente, no han estado adecuados a las condiciones ambientales y culturales de las diversas regiones con que cuenta el país. Si bien, es indiscutible que en los ecosistemas áridos, la degradación de las tierras tiene una dinámica particular que se ve exacerbada por la presencia de sequías prolongadas y recurrentes, las causas estructurales que están provocando la degradación de la tierra y la pobreza se comparten, o bien, son similares en las diferentes zonas ecogeográficas del país.

La implementación de la CCD en México, se aborda desde una perspectiva nacional, con base en el reconocimiento de diversas regiones. De esta manera, a través del desarrollo regional se busca la aplicación diferencial de planes, programas y estrategias adecuados a distintas condiciones naturales, socioculturales y económicas. Este enfoque, de desarrollo regional permite la articulación inter-sectorial, la concentración de esfuerzos, un mejor uso de los recursos disponibles y una mayor participación social.

Los planteamientos y objetivos del PACD fueron retomados en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PAN) y están siendo puestos en práctica a través de una amplia gama de programas y proyectos que abordan los campos de la conservación de los recursos naturales, el mejoramiento de los sistemas productivos rurales y el combate a la pobreza.

Hasta 1994 la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA) fue la institución encargada de promover la lucha contra la desertificación en el país. Sin embargo, el carácter regional de la CONAZA imponía algunas restricciones de coordinación que debían darse en el ámbito nacional. Al crearse la SEMARNAP, las Convenciones Ambientales derivadas de la Cumbre de Río pasaron a ser parte de su misión.

Dentro de la SEMARNAP, se designó a la Dirección General de Restauración y Conservación de Suelos (DGRCS) perteneciente a la Subsecretaría de Recursos Naturales, para asumir las funciones de Órgano Nacional de Coordinación (OCN) para la implementación del PACD.

Desde la elaboración del PACD en 1993-94 ha habido importantes cambios en el país, por lo que actualmente está en proceso de revisión; además, se cuenta con el Programa de Acción Regional para América Latina y el Caribe, consensado en la Habana, en 1997, en donde se proponen estrategias y recomendaciones para la aplicación práctica de la Convención, que requieren incorporarse en nuevos instrumentos programáticos de mediano plazo.

Durante el 2000, el PACD será actualizado para incorporar los planteamientos de los diversos grupos de actores y fortalecer los elementos de sinergia con otros planes y estrategias. Todo esto, con miras a vigorizar la implementación de la Convención en el país, tomando en cuenta los avances obtenidos, pero también las debilidades y limitantes existentes.

Este primer Informe Nacional, además de informar a la COP sobre la situación del país con respecto a las medidas tomadas para la aplicación de la CCD, constituye un importante ejercicio de autoevaluación que deberá retomarse en el proceso de actualización del PACD para garantizar una efectiva participación a todos los niveles de los diferentes sectores de la sociedad mexicana en la lucha contra la desertificación.

## **I. ESTRATEGIAS Y PRIORIDADES ESTABLECIDAS EN LAS POLITICAS DE DESARROLLO**

Los planteamientos de política y estrategias nacionales para el desarrollo social y económico de México se establecen mediante el Plan Nacional de Desarrollo, que se elabora cada seis años. Del PND se derivan los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales necesarios, en un marco de participación y consulta pública de los diversos grupos sociales interesados en cada tema.

El Plan de Acción para el Combate a la Desertificación en México (PACD-México) fue elaborado en 1993-1994, por lo que sus planteamientos fueron incorporados en diferentes programas sectoriales emanados del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Del PND se derivan 32 programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, todos ellos están en operación. Por su vinculación con el PACD se mencionan los siguientes:

- ? Programa de Medio Ambiente
- ? Programa Forestal y de Suelos
- ? Programa Hidráulico
- ? Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural
- ? Programa para Superar la Pobreza

Existen otras estrategias nacionales estrechamente vinculadas a la degradación de las tierras, y sobre todo a atender las consecuencias del manejo adecuado de los recursos naturales, en especial la degradación de las tierras, entre éstos destaca el Fondo Nacional de Desastres Naturales (FONDEN) el cual se aplica en condiciones extremas, provocadas por incendios, lluvias torrenciales y la sequía, entre otros fenómenos naturales.

Como puede apreciarse, las políticas de desarrollo económico y social de México han incorporado programas específicos que contribuyen, en lo general a establecer el tránsito hacia el desarrollo sustentable, incorporando de manera específica estrategias y acciones para combatir la degradación de tierras y mitigar los efectos de la sequía, tal como lo instituye la CCD. Sin embargo, aún no se logra contar con suficientes instrumentos que permitan garantizar la articulación de políticas y programas, así como, mecanismos específicos de participación popular, a través de los cuales se logre un mayor acceso a la información y la consolidación de la planeación participativa a nivel local, como un proceso fundamental en la aplicación de proyectos específicos. Al respecto, una tarea prioritaria es reforzar la congruencia entre la lucha contra la degradación de tierras, con el combate de la pobreza y el fomento productivo, con base en la integración de diversas estrategias sectoriales que abordan diferentes aristas de tan complejo fenómeno.

## **II. MEDIDAS INSTITUCIONALES ADOPTADAS PARA APLICAR LA CONVENCION**

En respuesta a las recomendaciones establecidas por la Convención, el Gobierno Mexicano encomendó a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) la coordinación de la Lucha contra la Desertificación en el país. Dentro de la SEMARNAP, se designó a la Dirección General de Restauración y Conservación de Suelos (DGRCS) perteneciente a la Subsecretaría de Recursos Naturales, para asumir las funciones de Organo Nacional de Coordinación (OCN).

El marco legal pertinente a la CCD y su aplicación está contenido en diversos ordenamientos jurídicos, que incluyen el Artículo 3 Constitucional, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), Ley de Aguas Nacionales, Ley Forestal, Ley Agraria y diferentes reglamentos y normas.

La DGRCS tiene personalidad jurídica propia y capacidad legal para celebrar contratos y convenios con instituciones y organizaciones de los sectores público, privado y social y solamente requiere anuencia del titular de la SEMARNAP. Sus funciones están fundamentadas en las atribuciones que le confiere el Reglamento Interno de la SEMARNAP expedido por el Presidente de la República y que de forma sucinta se refieren a la protección, aprovechamiento sustentable y restauración de los suelos, para lo cual debe:

- formular, integrar y evaluar el Programa Nacional de Restauración y Conservación de suelos y el inventario de éstos;
- establecer los lineamientos de carácter técnico, administrativo, sistemas y procedimientos necesarios para regular el uso y aprovechamiento de los suelos, así como para su protección, restauración y mejoramiento;
- promover y coordinar la aplicación de los criterios ecológicos para la protección y aprovechamiento del suelo;
- proponer la expedición de declaratorias para regular el uso del suelo;
- autorizar el cambio de uso del suelo en terrenos rurales de acuerdo con las disposiciones legales vigentes;
- autorizar el aprovechamiento de recursos forestales no maderables en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas;

- promover la canalización de recursos y apoyos destinados para la protección y aprovechamiento sustentable y restauración de los suelos;
- conducir y apoyar técnicamente la realización del programa sectorial respectivo en coordinación con otras dependencias competentes del nivel federal, estatal o municipal.

LA DGRCS tiene un carácter eminentemente normativo, pero puede aplicar proyectos operativos. Su estructura institucional comprende 40 funcionarios y 132 empleados de apoyo, encabezados por un Director General, quien además es el Punto Focal de la CCD en México. En lo que concierne a recursos materiales cuenta con equipo de informática y telecomunicación, además de equipo de oficina y de transportación.

La DGRCS cuenta con recursos provenientes del presupuesto gubernamental para llevar a cabo sus funciones. Estos recursos, son utilizados como capital semilla para permitir la vinculación entre diversos programas orientados a prevenir o contrarrestar la degradación de tierras.

Para asegurar la participación de los diversos sectores que deben estar involucrados en el diseño, instrumentación y evaluación de planes, políticas y proyectos contra la degradación de tierras, se creó en 1996 un Consejo Nacional Técnico Consultivo de Restauración y Conservación de Suelos (CONAS), que incluye representantes de diversos sectores. Adicionalmente en 29 de las 32 entidades federativas se ha integrado un Consejo Estatal de Suelos u órgano similar. Una buena parte de los órganos estatales de consulta y participación social en restauración y conservación de suelos se agrupan dentro del Consejo Estatal Forestal y de Suelos.

La operación y desempeño del CONAS y los referentes locales ha sido bastante irregular; sus sesiones han sido escasas y la participación de algunos sectores es deficiente. Una de las causas de este mal funcionamiento es la falta de fundamento jurídico para el establecimiento y presupuesto para el funcionamiento del CONAS.

La degradación de las tierras y la lucha contra la desertificación, son temas que también han sido tratados por otros Consejos que forman parte del Sistema de Participación Social sobre Medio Ambiente, Recursos Naturales y Recursos Naturales, entre los que se encuentran:

- Consejo Nacional Técnico Consultivo para el Desarrollo Sustentable y cuatro consejos regionales
- Consejos de Cuenca
- Consejo Nacional Técnico Consultivo Forestal
- 32 Comités Estatales de Reforestación
- Consejos Regionales de Desarrollo Regional Sustentable

La DGRCS cuenta con acceso a diversas bases de datos e información generada por si misma, o bien por otras dependencias públicas.

Destaca la información actualizada sobre:

- Carta de suelos dominantes de México, escala 1:1'000,000
- Evaluación de la degradación de suelos, escala 1:1'000,000 (GLASOD)
- Sistema de información geográfica de zonas de montaña en México

Esta información forma parte del Sistema Nacional de Información Ambiental y Recursos Naturales (SNIARN), complementando a:

- Bases de datos municipales
- Inventario Nacional Forestal, mismo que está siendo actualizado este año
- Bases de datos y cartas del Ordenamiento Ecológico General del Territorio, escala 1:4'000,000, el cual se encuentra en su última etapa y

- Informes bienales sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales.

También cuenta con telecomunicaciones, a través de Internet e Intranet. Se ha diseñado y desarrollado una Red de Información en Suelos y Lucha contra la Desertificación (RISDE) que permite a los usuarios hacer consultas en línea sobre aspectos diversos como: tecnologías, fichas bibliográficas, publicaciones, organizaciones, documentos oficiales, leyes y agenda de capacitación.

Para la aplicación de la CCD, la SEMARNAP tiene como estrategia principal la celebración de acuerdos de coordinación inter-institucional los cuales han sido el mecanismo privilegiado para impulsar acciones que involucran a diferentes secretarías de estado. Destaca entre ellos, las Bases de Colaboración Interinstitucional para la Atención Integral de Regiones Prioritarias signadas por 8 Secretarías de Estado y que está siendo aplicado en diferentes regiones del país para fomentar el desarrollo regional sustentable y el Convenio para Desarrollar el Programa de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva que atiende a los sistemas agropecuarios en zonas de alto riesgo tanto al deterioro como a la sequía. .

Con la finalidad de fortalecer las instituciones locales el gobierno federal ha dado un fuerte impulso a la descentralización en diferentes ámbitos de la gestión pública. En los temas sectoriales que atañen a la lucha contra la degradación de las tierras es notable la descentralización en materia de lucha contra la pobreza y en el sector agropecuario. En cuanto a los aspectos estrictamente ambientales, se está iniciando con el Programa de Medio Ambiente y Descentralización (PROMAD).

La descentralización ha traído como consecuencia un fortalecimiento de las instituciones locales, no sólo las gubernamentales sino también de las organizaciones sociales, especialmente ONG's, que por su experiencia en la problemática regional y en los esquemas participativos han representado un vínculo valioso entre los programas públicos y las comunidades y organizaciones en el sector rural. Sin embargo la capacidad institucional local requiere ser todavía



más fortalecida, principalmente en los municipios, para alcanzar un nivel de gestión mucho más eficiente y cercano a las personas afectadas por la degradación de tierras. La capacitación y fortalecimiento organizativo para la creación o consolidación de capacidades locales debe además contar con recursos presupuestales específicos para tal fin.

Entre 1996 a 1999 ha habido importantes adecuaciones al marco jurídico y estas se expresan en las reformas a la LGEEPA, Ley Forestal y su Reglamento y Ley de Aguas Nacionales. Un elemento importante que ha sido común en la adecuación del marco jurídico es la ampliación de los espacios destinados a la participación social y el derecho de los particulares a la información.

En términos generales, el desarrollo institucional ha significado un fortalecimiento para la atención oficial de la lucha contra la degradación de tierras; sin embargo, es necesario mencionar que la DGRCS en su calidad de OCN debe ser fortalecido para cumplir cabalmente con su papel de catalizador del tema y reforzar su capacidad para la armonización de programas y proyectos existentes con el PACD y las disposiciones de la CCD.

Es necesario también redoblar las acciones de fortalecimiento de las instituciones locales, tanto las de carácter gubernamental como las organizaciones sociales y muy especialmente las instituciones y mecanismos comunitarios que pueden hacer una aportación significativa a la lucha contra la degradación de las tierras y el combate de la desertificación.

Los vínculos entre el Programa de Acción Regional (PAR) de América Latina y el Caribe PACD y las acciones que actualmente se desarrollan en el marco del PAN, se dan desde las premisas básicas y los propósitos sustantivos. En lo particular, México se encuentra desarrollando su Red de Información para integrarse en la Red Regional de Lucha contra la Desertificación y Mitigación de los Efectos de la Sequía (RRDS) planteada en el PAR.

Otro proyecto en marcha vinculado al PAR es el desarrollo del Sistema de Monitoreo del Estado de la Tierra, que es el planteamiento mediante el cual México participa en el proyecto “Modelo de Indicadores para Ecosistemas de

Tierras Secas” que está siendo aplicado conjuntamente con Chile y Brasil, y para el cual se gestiona el apoyo del Fondo Mundial de Medio Ambiente.

También México ha planteado su interés en participar en el desarrollo del proyecto de Armonización de políticas públicas y el de Incorporación explícita de la perspectiva de género en la lucha contra la desertificación, ambos contenidos en el PAR.

### **III. PROCESO PARTICIPATIVO EN APOYO A LA PREPARACIÓN Y LA APLICACIÓN DE LA CCD**

El proceso mediante el cual fue elaborado el PACD convocó a diversos sectores, siendo notorio el predominio de las entidades gubernamentales y del sector académico, en tanto que, numéricamente, las organizaciones sociales tuvieron una participación escasa aunque sus aportaciones fueron determinantes para la identificación de problemáticas y alternativas regionales.

A partir de la ratificación de su adhesión a la CCD, con la intención de favorecer la participación de diversos sectores sobre este tema, el gobierno mexicano ha realizado diferentes eventos de carácter nacional y regional. Muchos de estos, se han desarrollado en torno a las instituciones académicas y de investigación.

Se han realizado campañas de sensibilización y concientización sobre las causas y consecuencias de la desertificación, la CCD y la participación de México en la CCD. Estas han incluido la producción de carteles, trípticos, una exposición itinerante y videos, así como, la participación de programas de radio y televisión. También las tareas de difusión se han centrado en la sensibilización para enfrentar los agentes causales de la degradación de las tierras, como la deforestación, el uso del fuego agropecuario, los incendios forestales y el uso poco eficiente del agua, así como, de los programas sustantivos que atienden estos problemas. Es importante resaltar el trabajo que en estas tareas ha desarrollado la CONAZA, en particular destaca el Foro Nacional de Desertificación y Pobreza que organizó durante 1998.

Actualmente, con el apoyo del Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil para un Desarrollo Sustentable (PNUD-SEMARNAP), se implementan eventos dirigidos a la concientización y sensibilización en la aplicación de la CCD. Estas acciones están dirigidas a distintas organizaciones de productores, de mujeres y jóvenes.

Al respecto, ha sido importante el surgimiento de la Red Mexicana de Esfuerzos contra la Desertificación y la Degradación de los Recursos Naturales, A.C. (Riod-Mex), la cual desarrolla una estrategia de comunicación basada en reuniones, talleres y un boletín electrónico, dirigido tanto a las organizaciones afiliadas, como a otras organizaciones y personas interesadas en la lucha contra la desertificación, en todo el país.

Al inicio del proceso de formulación y aplicación del PACD-México, los actores relevantes en la definición de las prioridades y de concientización fueron las diversas agencias gubernamentales y el sector académico. Su participación se ha mantenido constante, pero la composición de los actores participantes actualmente se ha visto modificada por una creciente participación de las organizaciones sociales. En los últimos años, la sociedad mexicana ha venido incrementando su conocimiento y participación con respecto a diversos temas ambientales y ha logrado espacios, cada vez más numerosos y amplios, para encauzar su participación para la adecuada formulación y conducción de las políticas públicas. Tan sólo en el sector ambiental existen 684 órganos de participación y consulta que agrupan aproximadamente 6,000 consejeros.

En general, los diferentes programas y proyectos emprendidos desde el sector público cuentan con mecanismos de consulta y participación de diversos grupos de la sociedad, que participan en el marco de los temas abordados por los programas y políticas, relacionados con la lucha contra la desertificación.

#### **IV. PROCESO CONSULTIVO EN APOYO A LA PREPARACION E IMPLEMENTACION DEL PROGRAMA DE ACCION NACIONAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACION CON PAISES PARTE DESARROLLADOS Y OTRAS ENTIDADES INTERESADAS**

En el proceso de elaboración e implementación de su Plan de Acción, México sólo ha solicitado y obtenido el apoyo financiero de la Oficina en México de la FAO y apoyo técnico de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del PNUMA. Ambas entidades apoyaron el proceso de elaboración del PACD-México a través del acuerdo suscrito con tal fin en 1993 con la Comisión Nacional de Zonas Áridas

Durante la etapa de preparación del PACD, el análisis de las experiencias pasadas en el combate a la degradación de tierras fue uno de los elementos incorporados a la discusión, en tanto, en el Foro de Consulta Popular realizado para la elaboración del Programa Sectorial Forestal y de Suelos 1995-2000, complementó y actualizó los planteamientos del PACD-México. Entre las conclusiones de los distintos eventos de planeación, destaca el consenso que enmarcan la Lucha contra la Desertificación como:

- una responsabilidad de carácter interinstitucional, basada en la vinculación y armonización de políticas y programas productivos, sociales y ambientales;
- una síntesis de programas que deben incorporar a los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) como ha diferentes sectores económicos, sociales y políticos.
- la instrumentación de acciones y proyectos orientados por la diversidad de condiciones ambientales, económicas y culturales del país.
- una tarea interdisciplinaria, en donde es necesario superar un enfoque parcial orientado casi exclusivamente hacia la atención de los suelos, para ser sustituido por un enfoque integral, hacia la atención de las tierras;
- una propuesta de con carácter principalmente preventivo, que requiere el fomento de proyectos, tecnologías y prácticas íntimamente ligadas con el manejo productivo.

- un espacio de participación de diferentes sectores de la sociedad, que tenga como tarea principal la necesidad de retomar los conocimientos locales en el diseño e implementación de proyectos.

## **V. MEDIDAS ADOPTADAS O PLANEADAS DENTRO DEL MARCO DEL PLAN DE ACCIÓN NACIONAL.**

Los recursos financieros aplicados para la implementación del Plan de Acción hasta la fecha han provenido de los programas existentes en diferentes instancias del gobierno federal; aunque, en algunos casos, es difícil establecer con claridad el monto de las aportaciones que los programas hacen en favor del combate a la desertificación, puesto que éste no es el único o principal objetivo de estos programas.

Entre los Programas de acción implementados de acuerdo a las áreas establecidas por la convención, destacan:

1. El Ordenamiento Ecológico del Territorio del Instituto Nacional de Ecología, la información que proporciona sirve para identificar las grandes prioridades nacionales, con base en el potencial de manejo, los riesgos al deterioro y las presiones que diferentes procesos socioeconómicos ejercen sobre los ecosistemas. Se han realizado esfuerzos para que esta información esté en manos de los usuarios, para facilitar la toma de decisiones para un desarrollo sustentable.

2. Con base en la información proporcionada por el OET y los datos sobre biodiversidad generados por la Comisión Nacional de Biodiversidad (CONABIO), se ha apoyado la ubicación de sitios de mayor importancia biológica, tanto por su biodiversidad como por los servicios ambientales que ofrecen, en el país y que, en consecuencia, requieren ser protegidos. La conservación de la biodiversidad se realiza a través de la Coordinación de Áreas Naturales Protegidas del INE, quienes son responsables del *Sistema de Áreas Naturales Protegidas (ANP's)*.

3. En las zonas que cuentan con potencial para el manejo de especies maderables y no maderables, la SEMARNAP a través de la Dirección General Forestal proporciona diferentes servicios dirigidos a apoyar el aprovechamiento forestal. Destaca la aplicación de El *Programa para el Desarrollo Forestal (Prodefor)* a través del cual se brindan apoyos directos a los poseedores de recursos forestales para mejorar su manejo técnico y la conservación; impulsa la modernización tecnológica de los procesos de extracción y transformación de los productos forestales y el aumento de la productividad y la competitividad; y promueve el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas en las áreas rurales forestales. Con este programa se ha propiciado la incorporación al manejo sustentable de superficies forestales, en particular bosques templados, selvas en trópico seco y húmedo, así como superficies cubiertas con vegetación de zonas áridas, condiciones ecológicas que representan el 70 % del territorio nacional.

4. Con la intención de cubrir la demanda de madera y sus derivados, se opera el *Programa para el Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales (Prodeplan)*, el representa una alternativa importante para muchas regiones con condiciones ambientales favorables para la producción forestal y que actualmente son usadas por actividades agropecuaria. El Prodeplan contempla el apoyo a distintas etapas del desarrollo de las plantaciones forestales comerciales (establecimiento, mantenimiento y aprovechamiento), además busca fomentar el desarrollo empresarial, impulsando la industria, la generación de empleos y la mejoría en la balanza comercial.

5. La diversificación productiva en ecosistemas frágiles, tiene gran potencial en el uso y aprovechamiento de la flora y fauna silvestre. Tales recursos cuya explotación es aún incipiente pueden representar la alternativa de miles de comunidades y ejidos que actualmente están ubicados en terrenos que no tienen las condiciones de productividad que les permita contar con explotación agropecuarias sostenibles o forestales basadas en aprovechamientos maderables. Para el desarrollo de estas actividades alternativas que permitan aprovechar la enorme biodiversidad existente en el

país, se ha desarrollado el *Programa de Conservación de la Vida Silvestre y Diversificación Productiva en el Sector Rural* el cual busca conservar produciendo. Este programa tiene como principal instrumento de aplicación a las Unidades de Manejo y aprovechamiento de la Vida Silvestre, a través de las cuales fomenta el uso legal de la flora y fauna nativa.

6. La reforestación y restauración productiva, cuenta en El *Pronare* su principal instrumento en la recuperación en forma progresiva de la cubierta vegetal perdida. Además a través de este programa se inducen prácticas de manejo que protejan, conserven y mejoren los recursos forestales y promueve una mayor conciencia y cultura ecológica en toda la población, en particular entre los poseedores de bosques y selvas. Su operación se basa en la desconcentración y descentralización, mediante Comités Estatales y Municipales de Reforestación. Se facilita así la adecuación del Programa a las prioridades, condiciones específicas y necesidades locales, fomentando con ello una mayor participación de las instituciones y de la sociedad. Un ejemplo de los beneficios de los usos del *Pronare* se puede observar en la Campaña Nacional de Restauración Ecológica y Contra el Cambio de Uso del Suelo por Incendios Forestales.

7. En materia de inspección y vigilancia, la *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* es la responsable de actuar jurídicamente contra las diversas acciones que ilegalmente están afectando a los ecosistemas forestales. Asimismo se encarga de la capacitación técnica y jurídica en inspección y vigilancia de recursos naturales. Sus labores se concentran en el programa de inspección y vigilancia, a través de la cual se atienden las denuncias y quejas ambientales, emergencias ambientales, la tala clandestina, el contrabando de Flora y Fauna Silvestre y la Verificación del Ordenamiento Ecológico del Territorio.

8. Para enfrentar la degradación de las tierras, El *Programa de Defensa de la Frontera Forestal y de Conservación de Suelos* se ha abocado a establecer mecanismos que normen y fomenten el uso de prácticas apropiadas de manejo de tierras en los sistemas agropecuarios y forestales,

principalmente en aquellos sitios susceptible a deteriorarse con facilidad. Con este sentido difunde la aplicación de Programas de manejo de Tierras, los cuales consisten en un expediente de transformación productiva hacia la sustentabilidad que considera el mediano plazo y constituyen un mecanismo de corresponsabilidad entre la autoridad y los productores. Para reducir la expansión de las actividades agropecuarias en las zonas forestales, especialmente en aquellas que colindan con áreas de gran importancia biológica, ya sea por la biodiversidad que conservan como por los servicios ambientales (agua, aire, recreación, etcétera) que aportan.

9. Uno de los mas importantes avances en la tarea de frenar la degradación de la tierra, es el Convenio intersecretarial entre la SEMARNAP, SAGAR y SEDESOL, para desarrollar el *Programa de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva (PASRE)*, el cual inicia apenas en 1999. Este programa nacio como respuesta a los devastadores incendios forestales ocurridos en México durante 1998, su objetivo inicial fue controlar el uso del fuego agropecuarios y rápidamente se ha constituido como un instrumento importante para mejorar las prácticas agropecuarias, con base en el empleo de prácticas agroecológicas y agroforestales, y propiciar además la reconversión productiva en terrenos preferentemente forestales o sujetos a procesos de degradación. Este programa es apoyado con recursos de otros programas como el programa de empleo temporal PET, Pronare y Prodefor.

10. La Secretaría Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural, a través de la Alianza para el campo desarrolla una estrategia basada en el incremento generalizado de la productividad, en un marco de respeto para el medio ambiente, de tal manera que se recupere la rentabilidad de las actividades agropecuarias, se fortalezca su capitalización y se logre el propósito de generar mayor ingreso neto para los productores del campo. Uno de sus componentes es el Programa de Apoyos Directos al Campo PROCAMPO, el cual es un instrumento que otorga recursos a los productores agrícolas con la finalidad primaria de mejorar sus ingresos.



11. Como parte del Programa Hidráulico, los programas hidroagrícolas tienen como objetivo inducir el uso sustentable y económicamente eficiente del agua en la actividad agrícola, además de contribuir a las metas nacionales en materia alimentaria, generación de empleo y bienestar en las áreas rurales. Las acciones derivadas de los programas hidroagrícolas, en la mayoría de los casos, son aplicadas en conjunción con programas y proyectos de Alianza para el Campo para asegurar las medidas destinadas al incremento de la productividad.

12. En el combate a la pobreza, a través de la Secretaría de Desarrollo Social destina alrededor del 9% del PIB para la atención de zonas marginadas. Principalmente se desarrollan tres líneas de programáticas:

A) El Programa de Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, que privilegia la atención a grupos y regiones que presentan los mayores rezagos sociales, de 91 regiones Se compone de cuatro fondos:

a) Fondo para el desarrollo productivo

- Programa de Empleo Temporal
- Empresas de solidaridad
- Crédito a la Palabra
- Desarrollo productivo de la Mujer
- Atención a zonas áridas

b) Fondos regionales indígenas

c) Fondo para el desarrollo regional

d) Fondo para atender a grupos prioritarios

e) Fondo de coinversión social y desarrollo comunitario.

B) Programa es el de apoyo al desarrollo municipal a través del fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, lo que permite canalizar recursos, por mandato de ley, en atención a los municipios con la población mas pobre y

C)El Programa de Alimentación, Salud y Educación PROGRESA tiene como objetivo atender con un enfoque integral las diferentes causas de la pobreza, dirigiendo sus beneficios directamente hacia las familias en extrema pobreza.

13. Las zonas áridas se atienden de manera especial a través de la Comisión Nacional de Zonas Áridas CONAZA, la cual es un órgano desconcentrado de la SEDESOL que, desde su creación en 1970, ha estado inmerso en acciones de lucha contra la desertificación. Actualmente trabaja en 11 entidades federativas a través de acciones que están enmarcadas en el programa de Combate a la Pobreza y se orientan a los habitantes de las comunidades rurales marginadas. Las líneas de acción aplicadas para el logro de sus objetivos se refieren a:

- Mejoramiento del bienestar social
- Diversificación de la producción agropecuaria
- Protección de los ecosistemas

De forma especial, la CONAZA atiende de manera especial la demanda de aproximadamente 65 mil productores agrícolas en alrededor de 81 comunidades en 36 municipios, ubicados en una región prioritaria del semidesierto mexicano conocida como la región ixtlera.

14. Estos programas complementarios, encuentran su expresión integral en la medida en que coordinan sus componentes a nivel local. Esto se logra por medio de los Programas de Desarrollo Regional Sustentable que se coordinan a través de unas bases de colaboración suscritas por 8 Secretarías de Estado, cuyo fin es obtener sinergias institucionales en beneficio de las condiciones de vida de la población local. Se ubica de forma prioritaria en zonas campesinas pobres y particularmente en aquellas comunidades y ejidos que se encuentran ubicados en los límites, o que cuentan, con ecosistemas forestales tanto conservados como alterados. Estos programas han logrado constituirse como un referente para un desarrollo rural que incorpore criterios ambientales, logrando desarrollar acuerdos intersecretariales, junto con otras secretarías de estado.

## **VI. CONTRIBUCIONES FINANCIERAS DE LOS PRESUPUESTOS NACIONALES PARA APOYAR LA IMPLEMENTACION DEL PLAN DE ACCION, ASI COMO LA ASISTENCIA TECNICA Y LA COOPERACION TECNICA**

Hasta la fecha los recursos nacionales han representado la única fuente de financiamiento del Plan de Acción, estos corresponden a programas nacionales de diferentes unidades administrativas tanto del sector público estatal como federal. Estos recursos se aplican con base en estrictas Reglas de Operación que se publican en el primer bimestre de cada año, este instrumento se acompaña de convocatorias públicas para que las comunidades puedan presentar sus propuestas, las cuales serán analizadas y calificadas por un comité dictaminador establecido en las Reglas

En cuanto a apoyos internacionales, lo que existe es una compleja gama de apoyos, con giros que van desde la elaboración de diagnósticos y el fortalecimiento de la sociedad civil hasta proyectos tanto de conservación y restauración de la naturaleza como de fomento de una producción sustentable y la evaluación de programas gubernamentales.

Los principales mecanismos promovidos por el gobierno federal para facilitar el acceso de los actores locales a las fuentes de financiamiento son la descentralización y una mayor difusión de los recursos existentes en los diversos programas. Es de destacar los esfuerzos para incrementar la capacidad de gestión a nivel municipal; esto se ha logrado principalmente a través de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, el cual coadyuva a fortalecer las haciendas locales, al institucionalizar y dar permanencia a los recursos que la Federación transfiere hacia los estados y municipios. Los recursos son transferidos al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social mediante la fórmula que mide magnitud e intensidad de la pobreza favoreciendo el apoyo a las regiones más necesitadas y disminuyendo la posibilidad de aplicación discrecionalidad en los fondos.

En la actualidad, aún no se cuenta con un presupuesto claramente definido para fortalecer las acciones dirigidas a prevenir y contrarrestar los problemas de degradación de tierras. La exploración de otros mecanismos de movilización de recursos financieros, como son: la apertura del rubro presupuestal específico para “Lucha contra la Degradación de Tierras” en el Presupuesto de Egresos de la

Federación” y la creación de un Fondo Nacional para la Restauración y Conservación de Tierras, ambos todavía son propuestas que es necesario consolidar.

## **VII. REVISIÓN DE LOS PUNTOS DE REFERENCIA E INDICADORES UTILIZADOS PARA MEDIR LOS PROGRESOS Y LA EVALUACIÓN DE LOS MISMOS**

Existen dos mecanismos previstos para evaluar los esfuerzos de Lucha contra la Desertificación, el primero se refiere al análisis del desempeño de los programas y proyectos. Al respecto, la administración pública federal se encuentra inmersa en un gran proyecto de mejoramiento institucional: el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), que incluye entre otras acciones referentes a:

- ? Planeación estratégica
- ? Sistema de Evaluación del Desempeño Institucional
- ? Mejora regulatoria
- ? Difusión de los servicios otorgados y sus estándares
- ? Estándares de calidad y desempeño en el servicio
- ? Atención a la ciudadanía, incluyendo un sistema de quejas y denuncias
- ? Programas Institucionales de Capacitación Programas de mejora continua

EL PROMAP ha permitido mejorar claramente el desempeño institucional, mientras que los usuarios se han visto beneficiados con servicios con estándares de calidad definidos y difundidos, trámites simplificados y mecanismos de atención ciudadana.

El segundo, consiste en el diseño de instrumentos orientados a evaluar el impacto de políticas y programas, vinculados a Lucha Contra la Desertificación. En este rubro, a través de la evaluación de regiones prioritarias (PRODERS) se

están incorporando indicadores que permiten conocer avances logrados en diferentes sitios representativos del país.

Por otra parte, el desarrollo de un modelo para medir y evaluar los progresos en la lucha contra la degradación de las tierra es una de las prioridades actuales dentro de la implementación de la CCD en México. El proyecto del Sistema de Monitoreo del Estado de la Tierra (SIMET) se encuentra actualmente en la fase de desarrollo conceptual. Durante este año se establecerá una región piloto del sistema de monitoreo, como parte del proyecto “Modelo de indicadores para ecosistemas de tierras secas”, en forma conjunta con Chile y Brasil. A partir de los resultados de la primera fase y con base en un reporte de aplicabilidad y uso potencial del modelo; México deberá plantearse la estrategia para su aplicación en otras regiones y los requerimientos de apoyo técnico y financiamiento con tal fin.