

Políticas para hacer frente a los procesos de desertificación, degradación de la tierra y sequía (DLDD) orientadas al fortalecimiento del papel de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD)

Resumen

La UNCCD es punto focal y referencia normativa en torno a las cuestiones de DLDD (Desertification, Land Degradation and Drought) a nivel mundial. El presente documento tiene por objeto ahondar en el debate sobre la capacidad de respuesta de las políticas, identificando a tal efecto algunos de los principales desafíos existentes en el contexto de la estrategia de la UNCCD para 2008-2018 (la Estrategia), aprobada durante el octavo periodo de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP 8) en la Convención (Madrid, 2007). No constituye una descripción de las opiniones de la secretaría, sino de algunas de las políticas y carencias existentes, y ofrece sugerencias encaminadas a promover un entorno propicio para la implementación de la UNCCD. Se abordan en él las carencias de datos y de información sobre la sequía y la desertificación, sus vínculos con la reducción de la pobreza, un planteamiento ecosistémico equilibrado, las reformas en materia de gobernanza y de políticas, los problemas de género y de los pueblos indígenas, y el papel que la UNCCD y otras organizaciones internacionales y países desarrollados podrían desempeñar ante esos problemas. Se examinan también diversas opciones para subsanar la limitada atención que recibe la UNCCD en relación con la obtención de fondos.

Acentuar la presencia de la UNCCD es un fin deseable que hasta ahora, sin embargo, ha resultado difícil de alcanzar. Habría que abordar con renovado interés el cumplimiento de las obligaciones de los países Partes. Algunas fuentes de financiación innovadoras podrían desempeñar un papel innegable en la lucha contra la DLDD a nivel nacional, subregional, regional y mundial. El limitado interés manifestado hasta la fecha por apoyar la puesta en práctica de la UNCCD parece estar basado en ciertas apreciaciones inexactas. Esta situación puede cambiar si se ofrece información general y adicional sobre la sequía y la desertificación, que la UNCCD debería difundir en sus comunicaciones futuras.

I. El dilema de la definición de políticas

1. La desertificación es uno de los más graves problemas mundiales identificados en el proceso de Río en 1992. La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio ha reconocido que la DLDD degrada el medio ambiente de los ecosistemas más allá de lo que estos pueden soportar, afecta a los medios de subsistencia sostenibles de las poblaciones vulnerables, y tiende a reducir su capacidad de resistencia, con los costos económicos, medioambientales y sociales que ello conlleva.

2. En los últimos tiempos, los esfuerzos de los países y un cierto grado de cooperación externa para hacer frente a esos problemas han ido en aumento, aunque siguen siendo relativamente limitados, pese a una mayor conciencia de los vínculos entre la DLDD y la

pobreza, los desastres naturales, la adaptación al cambio climático y la pérdida de diversidad biológica. Se sabe ya que la DLDD contribuye a agravar problemas de gran escala, como la seguridad alimentaria, las migraciones forzadas o la aparición de conflictos. Cabría tal vez argumentar que los países afectados no se han dedicado con suficiente empeño a contrarrestar los efectos de la DLDD en sus políticas financieras, fiscales y de otra índole.

Hay una íntima relación entre la pobreza y la DLDD. La gestión sostenible de los recursos naturales, la adaptación al cambio climático y la reversión de los procesos de deforestación, desertificación y pérdida de diversidad biológica son esenciales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Las sinergias, la creación de vínculos y las iniciativas conjuntas desempeñan cada vez más un papel primordial, con el apoyo de las instituciones internacionales.

3. Por otra parte, cabría argumentar también que la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) en la lucha contra la DLDD, siendo la principal respuesta de los países partes desarrollados, no ha recibido una prioridad suficiente ni ha sido abordada adecuadamente. La cooperación entre organismos internacionales sigue estando asentada en estructuras paralelas, y son muy escasos los recursos asignados al uso sostenido sostenible e integrado de la tierra y a la gestión de los ecosistemas de las tierras secas.

4. La adopción de medidas en el marco de la UNCCD puede optimizar la eficiencia desde el punto de vista económico, tanto en el sector público como en el privado. La existencia de ese marco normativo a nivel nacional es indiscutiblemente esencial. A título ilustrativo, el derecho a la tierra y a otros recursos del medio ambiente (agua, vegetación, energía) y los correspondientes regímenes fiscales y de subvenciones repercuten en la DLDD.

5. La gestión sostenible de la tierra y de otros recursos naturales entra en el ámbito de todos los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMMA) y de la UNCCD, pero las posibilidades de establecer sinergias se hicieron más evidentes a la luz de la Estrategia. Con el fin de establecer unas políticas nacionales que inviertan el proceso de DLDD, será necesario:

- (a) Identificar unas respuestas efectivas que permitan hacer frente a la DLDD
- (b) Identificar medidas concretas en un marco de políticas para promover un medio ambiente propicio a la UNCCD, y
- (c) Identificar aliados de cooperación relevantes que tengan calidad de líderes; para ello, la DLDD ha de ser una de las prioridades en materia de cooperación y, en particular, habrá que recomendar fórmulas de acceso a nuevas fuentes de financiación mediante mecanismos de mercado.

Promoviendo la información previa a la toma de decisiones con miras a la definición de políticas mediante un sistema de gestión de conocimientos fiable y eficiente se puede coadyuvar a facilitar la movilización de recursos para hacer frente a la DLDD. Es importante averiguar por qué faltan políticas nacionales sobre la DLDD, y a qué criterios responden las decisiones de los aliados para la cooperación en lo referente a la asignación de recursos. La AOD suele estar encaminada a la atenuación de la pobreza en el marco de los ODM, de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y de otras estrategias de erradicación de la pobreza; de ahí la necesidad de que los países partes contemplen la

incorporación de estrategias sobre la DLDD en sus políticas generales en base a una serie de indicadores que cuantifiquen los efectos de la DLDD.

II. Sensibilización en torno a la DLDD, y financiación destinada a ese fin en los países afectados

Problemas conceptuales

6. El concepto de desertificación no está claramente asociado a la degradación de los recursos naturales, debido a:

Información y datos incompletos sobre la DLDD

La falta de datos fiables sobre las tierras secas sigue siendo una de las principales limitaciones a la hora de preconizar la importancia de la UNCCD como herramienta para el desarrollo sostenible. Es necesaria una relación más clara entre las ciencias y la definición de políticas.

Bilateralismo y enfoque regional

El propio título de la Convención pone de relieve que los problemas de las tierras secas pueden ser abordados a nivel regional. Los aliados para la cooperación han evidenciado una clara preferencia por ayudar a los países afectados en términos bilaterales, en lugar de beneficiarse del acuerdo multilateral. A este respecto se necesita una labor de divulgación basada en objetivos.

Falta de compromisos nacionales para luchar contra la DLDD

Son pocos los países afectados que han establecido unas políticas claras, en particular asignando partidas presupuestarias especiales y estableciendo alianzas y políticas nítidas, de lucha contra la DLDD. Además, hay una cierta confusión institucional en torno a los mecanismos administrativos y a la localización de los puntos focales de los instrumentos de Río a nivel nacional.

III. Resolución de los problemas identificados

7. Dado que el formato de las directrices de notificación de la UNCCD será debatido en la COP 9, será necesario desarrollar un sistema de gestión de los conocimientos fiable y eficiente que establezca un proceso sistemático para encontrar, seleccionar, organizar, resumir y exponer la información de modo que mejore la aplicación de la UNCCD a nivel mundial en su articulación con otras AMMA, particularmente en lo referente al cambio climático y a la diversidad biológica, y en el nivel de los anexos sobre la aplicación. Dicho sistema debería:

(a) Actualizar la información en base a los informes nacionales de las Partes sobre el alcance de la desertificación en las tierras secas, utilizando para ello definiciones de la UNCCD y datos socioeconómicos básicos sobre los niveles de pobreza y sobre las vulnerabilidades medioambientales, (por ejemplo, variaciones climáticas, cambio climático, integridad de los ecosistemas, o propensión a los desastres naturales). Es urgentemente necesario incorporar datos específicos sobre los efectos a nivel mundial y sobre los vínculos entre la diversidad biológica, el cambio climático, la sequía y la desertificación, a fin de promover sinergias configuradas desde la base y una armonización de los sistemas de aplicación de las AMMA.

(b) Incluir datos actualizados sobre la gestión de las sequías, indicando claramente los enfoques a nivel mundial, regional, nacional y local, las enseñanzas extraídas y las líneas de actuación.

(c) Implantar una estrategia de comunicación sólida, a fin de mantener un diálogo constante con los aliados externos en torno a la información sobre las áreas de pobreza en las tierras secas, al vínculo intrínseco entre la pobreza, la degradación de la tierra y la sequía, y a la adaptación al cambio climático.

La armonización y coordinación de las políticas de desarrollo sostenible está adquiriendo una importancia creciente, y la UNCCD tiene un papel claro que desempeñar a ese respecto.

8. Esta información debería ser fácilmente actualizable y accesible a los usuarios, con el propósito de adoptar medidas de divulgación concretas, por ejemplo ayudando a establecer prioridades para acometer las actuaciones más urgentes en las vertientes de lucha contra la desertificación y la sequía, concienciación y creación de capacidad, mejora de las comunicaciones, creación de una red de contactos para la cooperación y para la armonización de políticas, y estrategias de movilización de recursos a largo plazo.

IV. Enfoque a adoptar para la definición de políticas clave con miras a la aplicación de la UNCCD

Políticas para alcanzar el cuarto objetivo estratégico de la Estrategia

9. Un aspecto característico de la definición de políticas para la aplicación de la UNCCD es el de los recursos disponibles, y en particular los recursos financieros externos e internos. La financiación externa puede dividirse en cuatro grandes grupos: instituciones financieras multinacionales (IFM), asistencia bilateral, organismos de las Naciones Unidas, y fundaciones/organizaciones. Hasta la fecha, son muchas las fundaciones privadas y organizaciones que no han colaborado todavía con la UNCCD.

Un conjunto de medidas específicamente concebidas, una vez descritas las principales posibilidades de concertación de alianzas, podría ser el complemento de un flujo de comunicación actualizado con regularidad, y de unos objetivos específicos que contemplen planes de trabajo concretos con fechas, plazos y responsabilidades.

Gobernanza

10. Los principales aliados para la cooperación a nivel nacional identificaron los elementos básicos de una buena gobernanza en sus estrategias de desarrollo, que sería posible promover en el marco de la aplicación de los ODM vinculados a las metas de la UNCCD.

La buena gobernanza puede promoverse como objetivo común de las políticas de desarrollo. La mayoría de los países desarrollados y en desarrollo identifican unos elementos básicos de buena gobernanza en sus marcos de cooperación y/o estrategias de desarrollo. Convendría no pasar por alto la colaboración con otros programas e iniciativas existentes centrados en el desarrollo sostenible, y fortalecer y optimizar las alianzas y acuerdos de coparticipación existentes.

Énfasis en la integración y en los indicadores de referencia

11. Es esencial conseguir la incorporación de estrategias medioambientales nacionales en las políticas y programas generales utilizando un conjunto de indicadores claro y diverso que incluya y normalice medidas sobre la DLDD, centradas particularmente en la cooperación regional y en la concertación de alianzas. La utilización y potenciación de las bases de datos ya establecidas por la secretaría de la UNCCD y por el Mecanismo Mundial (MM) podrían ayudar en los esfuerzos futuros de movilización de recursos, una vez que esas bases de datos sean gestionadas y actualizadas con regularidad. Lo mismo cabría hacer cuando se fortalezcan las alianzas y redes existentes.

V. Áreas y programas preconizados para la convergencia de políticas

A. Programas de gestión de las sequías y de los riesgos a nivel regional o subregional

12. Debería ser prioritario desarrollar los vínculos existentes con los planes de adaptación y mitigación respecto al cambio climático con miras a la preparación frente a las sequías y a la mitigación de sus efectos, como parte integrante de la aplicación de la UNCCD. Se han empezado ya a adoptar medidas de gestión de las sequías en el Asia central y en el norte del Mediterráneo.

13. Los países Partes han solicitado repetidamente asistencia para mejorar la información sobre las actividades de sensibilización, formación y educación técnica en torno a los sistemas de aviso regionales y a la gestión de los riesgos en las tierras secas. Por razones de coherencia, las políticas de preparación frente a las sequías y otras políticas relacionadas con el agua, tanto de nivel local como nacional o regional, deberían ser aplicadas conjuntamente.

B. Programa regional de desarrollo forestal en las tierras secas

14. Aunque existen unos vínculos importantes entre la degradación de la tierra y la deforestación, la reforestación y la aforestación, su existencia suele estar reconocida únicamente en el contexto de los procesos de cambio climático. Los informes nacionales enmarcados en la UNCCD han subrayado la relación entre la degradación de la tierra y la silvicultura. Los países indican que la deforestación es una de las principales causas de la degradación de la tierra. Asimismo, informan sobre las posibilidades de fomentar las actividades forestales en las tierras secas, incluidos los ecosistemas montañosos, y a ese respecto se están creando varias modalidades de actuación en apoyo de la movilización de recursos y de la concertación de alianzas. Esas iniciativas, exitosas pero dispersas, podrían sentar las bases para un desarrollo más a fondo y para su reedición en otros contextos mediante un proceso de asesoramiento sistemático que forme parte del sistema de gestión integrado de conocimientos que se propone.

C. Armonización de los indicadores específicos de la UNCCD

15. Numerosos programas de desarrollo han elaborado conjuntos de indicadores. Es necesaria una convergencia y armonización de diferentes iniciativas en el marco del Comité de Ciencia y Tecnología (CCT) mediante el proceso de informes nacionales, a fin de facilitar a todos los interesados el acceso a la información, como se señala en la decisión 3/COP.8.

D. Desarrollo de un diálogo científico sobre la gestión de las tierras secas, la tierra, el suelo y otros asuntos similares

16. Hay que dar prioridad a los intercambios científicos y de políticas sobre la DLDD y sobre los nuevos problemas de ámbito mundial. Entre los investigadores y profesores de diversas universidades y centros de investigación hay un interés manifiesto por participar en mecanismos de cooperación científica, programas de intercambio y de becas, y otras medidas similares relacionadas con la definición de políticas. Ello podría conducir a una mayor demanda de intercambio de información sobre temas relacionados con la UNCCD.

E. Hacia la consecución de un programa económico regional sobre las tierras secas

17. Las Partes han subrayado la ausencia de una evaluación coherente de las pérdidas económicas y financieras resultantes de la DLDD y de la consiguiente pérdida de servicios ecosistémicos. Ello representa uno de los desafíos enmarcados en la Estrategia, si se tiene presente el potencial de las tierras secas para la generación de ingresos alternativos. Podrían emprenderse estudios sobre las interacciones entre las economías de las tierras secas, el entorno macroeconómico a nivel nacional y el diseño de la correspondiente evaluación económica, que englobaría la determinación de elementos de referencia sobre el desarrollo de las tierras secas, sobre el potencial de producción, sobre el acceso a los mercados y sobre aspectos indirectos, como las políticas comerciales. El programa debería abordar también la posibilidad de instaurar modelos de financiación innovadores. Por ejemplo, el pago por los servicios ecosistémicos. El programa debería proporcionar también herramientas orientativas en materia de buenas prácticas a fin de integrar el desarrollo de las tierras secas en los presupuestos nacionales, describiendo al mismo tiempo los casos que hayan dado resultado. Es importante resaltar los resultados de tales análisis económicos de los servicios medioambientales proporcionados por las tierras secas, que se incorporarán en los proyectos de degradación de la tierra del FMAM y en los fondos para la adaptación al cambio climático.

F. Empoderamiento de los pueblos indígenas, y aspectos de género y de educación

18. Varios aliados para la cooperación han mostrado un interés particular por apoyar medidas de ayuda a los pueblos indígenas y a la igualdad de género mediante iniciativas orientadas a conseguir medios de subsistencia sostenibles; la documentación de las enseñanzas extraídas y de las prácticas más idóneas en esa materia sería una manera de evidenciar su utilidad.

19. Dado que el papel de las mujeres y el equilibrio de los géneros es un tema integrador importante para la Naciones Unidas, es uno de los principales objetivos estratégicos de los que habría que ocuparse. Los programas de acción nacional (PAN) de la UNCCD evidencian que la mayoría de los países se han comprometido a promover el papel de las mujeres, pero es necesario ir más allá y establecer políticas y medidas concretas que indiquen cómo materializar ese compromiso. Las medidas educativas, basadas en la divulgación de casos exitosos y de herramientas orientativas, son parte intrínseca del proceso de empoderamiento.

G. Desarrollo de una cooperación concreta y efectiva

20. La cooperación debería aspirar a emprender actividades conjuntas encaminadas a lograr los resultados estratégicos esperados de los diferentes instrumentos que participan en el

desarrollo sostenible, mejorando la eficacia en términos de costo. Para una actuación sinérgica efectiva, es imprescindible asociar las prioridades de los PAN a las de los programas de acción nacional de adaptación (PANA). La utilización de puntos de acceso estratégicos para promover las sinergias entre los instrumentos de Río y otros instrumentos para el desarrollo ha sido recomendada en numerosas ocasiones, y debería ser utilizada en el marco de la Estrategia.

H. Hacia una estrategia de movilización de recursos en la que participen donantes y organizaciones internacionales

21. El desarrollo de perfiles de donantes y de una red de organizaciones internacionales suscitará un interés específico en el ámbito de la financiación externa para la consecución de los fines de la UNCCD.
