

INFORME POLÍTICO-CIENTÍFICO

Dar forma a un entorno propicio para la neutralidad en la degradación de las tierras

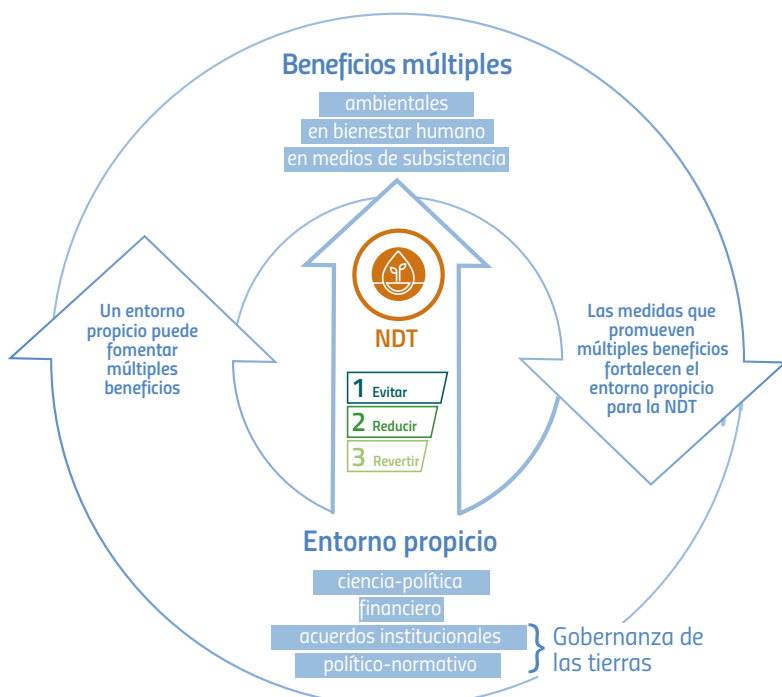


FIGURA 1
Marco conceptual de los vínculos entre la neutralidad en la degradación de las tierras (NDT), el entorno propicio y la obtención de numerosos beneficios.

El desafío: la neutralidad de la degradación de las tierras exige un entorno propicio

Evitar, reducir y revertir la degradación de las tierras es tanto un desafío político como un reto técnico. Los responsables de la formulación de políticas pueden preguntarse cuál es la mejor manera de apoyar la adopción de la gestión sostenible de las tierras; cómo organizar los organismos pertinentes para que sean eficaces a escala; cómo elaborar planes de uso de la tierra o identificar y eliminar las limitaciones para aplicar la NDT.

Estas cuestiones se abordan en el concepto de un entorno propicio, definido como un marco institucional, normativo, reglamentario y financiero propicio para avanzar hacia la NDT.

Deberían considerarse las siguientes cuatro dimensiones de un entorno propicio para la NDT.

1. Interfaz Ciencia-Política: dada la naturaleza compleja y multifacética de la cuestión de la degradación de las tierras, es de gran importancia el diálogo continuo entre los responsables de la formulación de políticas, los científicos y los profesionales;
2. Financiera: asegurar y racionalizar los recursos financieros;

3. Institucional: abordar los desafíos asociados con la integración de la NDT, incluida la organización de los organismos responsables, a menudo fragmentados, para lograr una mayor eficiencia, y eliminar las limitaciones relacionadas con la inseguridad en la tenencia de la tierra y el acceso a ella;
4. Política y reglamentación: desarrollo de una reglamentación agraria eficaz y ampliamente respaldada.

Contribución al debate: buenas prácticas para un entorno favorable a la NDT

Este informe político-científico ofrece —en pocas palabras— orientación para los responsables de la formulación de políticas, a fin de apoyar a los países en sus esfuerzos por crear un entorno propicio para planificar e implementar la NDT.

Las medidas de NDT que se diseñan en función de la jerarquía de respuesta (evitar > reducir > revertir) pueden reforzar múltiples beneficios ambientales, sociales y económicos (Figura 1). Estos múltiples beneficios fortalecen el entorno propicio y, al mismo tiempo, el entorno propicio puede fomentar numerosos beneficios. Las cuatro dimensiones antes descritas de un entorno propicio son fundamentales, y se presta especial atención a la gobernanza de la tierra.

La gobernanza eficaz de la tierra¹ es un elemento transversal fundamental para crear un entorno propicio (Figura 2). Para evitar, reducir y revertir la degradación de la tierra, es necesario orientar hacia la sostenibilidad las prácticas de gestión de la tierra que llevan a cabo las diferentes partes que ejercen la tenencia de la tierra. Esto requiere una gobernanza de la tierra inclusiva y responsable para asegurar el desarrollo de leyes y reglamentos eficaces, maximizando el potencial de las mejoras en la seguridad de la tenencia de la tierra para fomentar la sostenibilidad y, al mismo tiempo, aumentar los beneficios que aporta la mejora de los medios de vida y el bienestar.

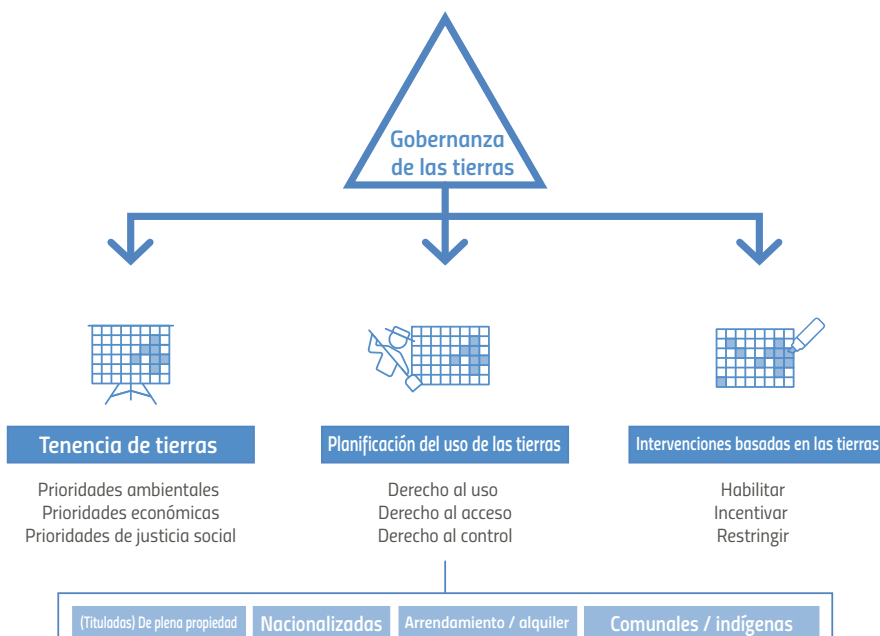
Cuadro 1

Las partes interesadas en la NDT tienen grandes expectativas de crear sinergias con otros objetivos basados en la tierra, pero estos dependen en gran medida del contexto. Los enfoques basados en la ciencia pueden ayudar a documentar los procesos de planificación del uso de la tierra, a orientar las intervenciones y a evitar posibles conflictos.

FIGURA 2

Conseguir la NDT constituye un importante desafío para la gobernanza de la tierra, puesto que los problemas de la planificación del uso de la tierra, la tenencia de la tierra y las intervenciones basadas en la tierra coinciden.

La planificación integrada del uso de la tierra es una forma de equilibrar las prioridades ambientales, económicas y sociales, y la NDT influye y contribuye a todas estas prioridades. La forma en que se organiza la tenencia de la tierra y el grado en que se protege tiene repercusiones fundamentales para la NDT. Las intervenciones basadas en la tierra deben ser específicas para cada contexto a fin de permitir, incentivar o limitar las acciones de los gestores de la tierra.



¹ La gobernanza de la tierra es el proceso mediante el cual se toman las decisiones sobre el acceso y el uso de las tierras, la manera en que se implementan esas decisiones y la forma en que se concilian los intereses en conflicto de las tierras.

También se requiere una planificación integrada del uso de la tierra para ampliar las medidas encaminadas a la gestión sostenible de la tierra y permitir una estrategia nacional coordinada en materia de NDT.

Cuadro 2
Nuevos agentes, nuevos socios: ¿nuevos peligros o nuevas oportunidades?

Los acuerdos de gobernanza de la tierra han cambiado en las últimas décadas. El hecho de que los usuarios de la tierra estén cada vez más integrados en las cadenas de valor mundiales ha reforzado el papel de los agentes privados en la gobernanza de la tierra. Entre ellos se incluyen los que participan en la adquisición de tierras a gran escala, la ampliación a gran escala y la comercialización de la agricultura, la propiedad lejana de la tierra y la agricultura por contrato, pero también las cooperativas agrícolas.

Las entidades corporativas aprovechan su papel cada vez más importante en la gobernanza de la tierra hacia la sostenibilidad, recurriendo a la capacitación agrícola, los códigos de conducta, la certificación ecológica, las mesas redondas y otros instrumentos. Las pruebas científicas preliminares sugieren que, a través de las asociaciones con los agentes de las cadenas de valor mundiales, es posible avanzar a gran escala. A pesar de estas nuevas oportunidades, los nuevos acuerdos de gobernanza de la tierra también pueden poner en peligro que se alcancen los objetivos de la NDT, ya que fomentan un modo de agricultura muy intensivo y a menudo insostenible.

Es necesario adoptar nuevas medidas para hacer que las empresas que degradan el medioambiente y la sociedad rindan cuentas. El compromiso de estos agentes, así como el de los consumidores, es fundamental para transformar las degradantes cadenas mundiales de suministro agrícola en cadenas de valor sostenibles basadas en la tierra mediante normas de sostenibilidad reguladas y una planificación integrada del uso de la tierra para alcanzar la NDT.

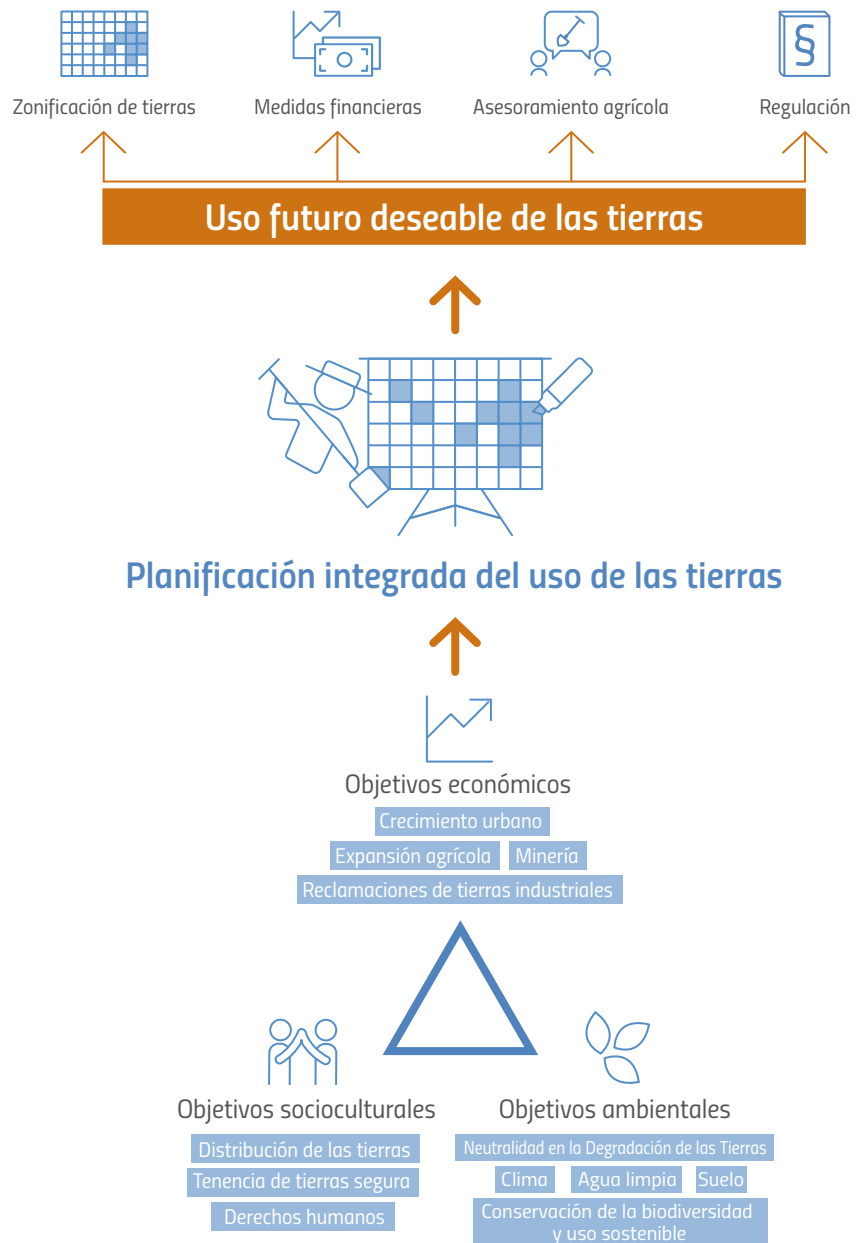


FIGURA 3
 Planificación integrada del uso de las tierras como un enfoque de equilibrio entre tres conjuntos de prioridades

Mensajes clave

Para dar forma a un entorno propicio para la NDT es necesario prestar atención a cuatro dimensiones:

Dimensión científico-normativa de un entorno propicio

- Los países utilizan los tres indicadores mundiales basados en la tierra para la NDT²; sin embargo, sigue habiendo deficiencias en la capacidad nacional para establecer bases de referencia y hacer un seguimiento del progreso, en particular en lo que respecta a la dinámica de la productividad de la tierra y el carbono orgánico del suelo (COS).

En la mayoría de los casos, los sistemas nacionales de datos son adecuados para que los datos estén disponibles para tomar decisiones en materia de planificación del uso de la tierra.

Dimensión financiera de un entorno propicio

- Existe una discrepancia entre la firme creencia (entre las partes interesadas) de que debería haber un presupuesto nacional para la NDT y la relativa ausencia de dicho presupuesto.
- Solo unos pocos países que se han comprometido con la NDT han evaluado las necesidades financieras o han obtenido financiación con ese fin.
- Deberían explorarse los beneficios colaterales con otras metas y objetivos de desarrollo sostenible para aprovechar eficazmente los presupuestos (sub)nacionales y las oportunidades de financiación regional, así como las subvenciones y los préstamos para el desarrollo.

Institucional: Seguridad de la tenencia de la tierra, gobernanza responsable de la tierra y gestión sostenible de las tierras

- Para conseguirlo, es fundamental tener una visión y un compromiso nacional a largo plazo con la NDT. Es necesario abordar de manera explícita la integración de los objetivos de la NDT, la mejora de la coordinación vertical entre los organismos gubernamentales y la alineación con las prioridades de desarrollo en conflicto.
- Las iniciativas eficaces de NDT deben tener en cuenta las formas en que la gobernanza de la tierra se organiza en un contexto específico. Esto implica estar al tanto de: a) los diversos intereses de las partes interesadas en relación con la tierra, b) las agencias de relevancia múltiples y, a menudo, fragmentadas, c) el marco legislativo, d) el nivel de descentralización, e) la importancia de la gobernanza consuetudinaria de la tierra, y f) los diversos regímenes de gestión de la tierra (incluidas las diferentes formas de agricultura sedentaria, pastoreo y gestión de los recursos naturales por parte de los habitantes rurales que dependen de los bosques).
- La seguridad de la tenencia de la tierra constituye la columna vertebral de una gobernanza de la tierra inclusiva y responsable, y es fundamental para alcanzar la NDT, ya que: a) permite a los gestores de la tierra actuar de manera eficaz en aras de

la sostenibilidad; b) la falta de seguridad de la tenencia de la tierra puede dar lugar a prácticas de gestión de la tierra degradantes; y c) muchas intervenciones basadas en la tierra para evitar, reducir o revertir la degradación de la tierra, como los pagos por los servicios de los ecosistemas, no pueden llevarse a cabo en condiciones inseguras de tenencia de la tierra.

- El progreso a nivel nacional para abordar las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra o la capacidad para hacerlo sigue siendo bajo. Es importante destacar que la seguridad de la tenencia de la tierra es diferente de la mera titularidad de la tierra, que a menudo no tiene en cuenta el contexto: para hacer frente a la inseguridad de la tenencia de la tierra, se deben identificar y abordar las fuentes de la inseguridad.

Dimensiones políticas y reglamentarias de un entorno propicio

La planificación integrada del uso de las tierras (PIUT) es un componente crítico de la gobernanza de las tierras (Figura 2) y esencial para alcanzar la NDT. Dado que la NDT no se limita a la implementación de prácticas de gestión sostenible de la tierra, se requiere una planificación integrada del uso de la tierra para implementar la jerarquía de respuesta. Es necesario fortalecer o desarrollar en muchos países la capacidad de las administraciones de tierras para facilitar la planificación integrada del uso de las tierras.

- La eficiencia de la implementación de la NDT dentro de los procesos de planificación del uso de las tierras puede incrementarse mediante la gestión de las compensaciones y sinergias con otros objetivos basados en la tierra. La PIUT puede compatibilizar la NDT y otros objetivos en un proceso político que da forma a un uso futuro deseable de la tierra (Figura 3).
- De la gama de instrumentos disponibles para la planificación integrada del uso de las tierras, los gobiernos optan principalmente por servicios de asesoramiento agrícola e incentivos financieros, ya sea en el marco de políticas agrícolas generales o en forma de pagos por servicios de los ecosistemas.
- Los servicios de ampliación o asesoría agrícola pueden proporcionar a los usuarios de la tierra la información necesaria para implementar la NDT. Esto puede ser eficaz en la medida en que la falta de información es el único factor que limita la adopción de la gestión sostenible de las tierras. Puede ser necesario un compromiso prolongado y participativo para lograr resultados, mientras que en otros contextos puede ser más apropiado un asesoramiento más personalizado.
- Asimismo, se utilizan en menor medida normas de zonificación o de gestión específica de la tierra, pero son importantes para alcanzar el objetivo de neutralidad. Puede ser necesario un mayor uso de tales instrumentos para alcanzar los objetivos de la NDT y abordar explícitamente las compensaciones entre objetivos múltiples.

Además de las intervenciones de GST y NDT dirigidas a los pequeños agricultores, existe una necesidad insatisfecha de medidas basadas en la tierra para dar mejor cuenta de los nuevos actores privados en la gobernanza de la tierra (Cuadro 2).

2 Con el fin de estimar la proporción de tierras degradadas sobre el total de la superficie terrestre (indicador ODS 15.3.1), la COP de la CNUCLD adoptó los siguientes tres subindicadores: tendencias de la cubierta terrestre, productividad de la tierra y carbono orgánico del suelo.

¿Qué pueden hacer los responsables de la formulación de políticas en este momento para apoyar un entorno de NDT propicio?

(1) Garantizar que los objetivos de la NDT se integren en las estrategias nacionales y en los programas de acción nacionales de la CNUCLD, a fin de dar mayor relieve a la NDT en los programas de políticas nacionales.

Entre las medidas se incluyen:

1. Institucionalizar mecanismos de coordinación horizontal y de múltiples partes interesadas en apoyo de la integración de la NDT y su aplicación más allá del TSP para la NDT;
2. Fortalecer o desarrollar mecanismos de integración vertical que apoyen la aplicación y ejecución de la NDT para coordinar mejor las acciones descendentes y ascendentes relacionadas con la NDT.

(2) Evaluar las necesidades financieras y de desarrollo de la capacidad en colaboración con los asociados técnicos y financieros.

Entre las medidas se incluyen:

1. Contabilización de los costes de las medidas en los presupuestos a todos los niveles. Siempre que sea posible, aprovechar las inversiones existentes o previstas para buscar también la NDT. En la contabilidad deben incluirse las necesidades de financiación a corto, medio y largo plazo, que cubran los costes operativos, de control y de ejecución;
2. Invertir en la creación de capacidad para el control de la NDT sobre la base de la disponibilidad de datos nacionales y la experiencia local.

(3) Considerar la tenencia de la tierra y las condiciones de planificación del uso de la tierra para crear un entorno normativo y reglamentario propicio.

Entre las medidas se incluyen:

1. Integrar la seguridad de la tenencia de la tierra en las estrategias nacionales para lograr la NDT. Cuando la tenencia de la tierra sea insegura, evaluar las fuentes de inseguridad y abordarlas adecuadamente como primer paso;
2. Velar por que las intervenciones de la NDT se adapten al contexto teniendo en cuenta los diversos intereses en la tierra, los numerosos y a menudo fragmentados organismos pertinentes, el marco legislativo, las instituciones consuetudinarias de gobernanza de la tierra y los diversos tipos de gestión de la tierra;
3. Aumentar la capacidad nacional y la participación de numerosas partes interesadas para la aplicación efectiva de la planificación integrada del uso de la tierra y aplicar la jerarquía de respuesta de la NDT para las medidas destinadas a evitar, reducir o revertir la degradación de las tierras.

(4) Tener en cuenta a los actores privados en la gobernanza de la tierra.

Entre las medidas se incluyen:

1. Tener en cuenta a los agentes involucrados en la gobernanza de la tierra privada, como las adquisiciones de tierras a gran escala, los agricultores por contrato y los agronegocios, que desempeñan un papel cada vez más destacado en la configuración de la gobernanza de la tierra, lo que es importante para lograr la NDT.
2. Adaptar la implementación de NDT para dar cuenta de la globalización de las cadenas de valor de los sectores agrícola y forestal. La gobernanza híbrida de la tierra, en la que los agentes privados y públicos se complementan entre sí, podría fomentar el progreso a gran escala.

(5) Trabajar sobre los aspectos científico-normativos con el fin de aumentar la sensibilización y la comprensión de la NDT.

Entre las medidas se incluyen:

1. Apoyar las iniciativas de investigación y desarrollo para desarrollar nuevos mecanismos de gobernanza de la tierra que tengan en cuenta el contexto y sean capaces de evitar, reducir y revertir la degradación de la tierra, al tiempo que se gestionan las compensaciones que puedan surgir;
2. Desarrollar la capacidad nacional para mejorar la evaluación y la supervisión de la NDT, incluidos los indicadores mundiales y nacionales, los beneficios y las compensaciones para apoyar la planificación integrada del uso de la tierra;

(6) Participar en la obtención de beneficios ambientales, sociales y económicos en el contexto de la NDT.

Entre las medidas se incluyen:

1. Sintetizar y aplicar las herramientas y los planteamientos científicos disponibles para ayudar a construir capacidades nacionales y subnacionales para evaluar los beneficios ambientales, económicos y sociales;
2. Comprometerse desde el principio con las comunidades locales y las partes interesadas afectadas para garantizar que las necesidades y los resultados en materia de bienestar y medios de subsistencia, así como los posibles beneficios y compensaciones, se identifiquen, discutan y prioricen de manera eficaz.

Cuadro 3

Conclusión: La PIUT, así como la gobernanza inclusiva y responsable de la tierra, son factores clave para alcanzar la NDT; para alcanzarla se requiere un entorno propicio que fomente múltiples beneficios ambientales, sociales y económicos.



Fincas de té, cuenca del río Tana, Kenia
© Georgina Smith/CIAT



Mujeres involucradas en una reunión comunitaria para discutir la reconstrucción de una aldea, Yogyakarta, Indonesia
© Nugroho Nurdikiawan Sunjoyo/Banco Mundial



Un mosaico de campos en terrazas en el Sultanato de Omán
© Yann Arthus-Bertrand/GoodPlanet Foundation

La creación de un entorno propicio para la neutralidad de la degradación de las tierras (NDT) exige una planificación integrada del uso de la tierra, un acceso y una gobernanza de la tierra inclusivos y ambientalmente racionales, una reconfiguración importante de los entornos institucionales actuales, el respaldo financiero y el diálogo continuo entre los responsables de la formulación de políticas, los profesionales de la gestión de la tierra y la comunidad científica.

Esta nota de política se basa en:

- P. H. Verburg, G. Metternicht, C. Allen, N. Debonne, M. Akhtar-Schuster, M. Inácio da Cunha, Z. Karim, A. Pilon, O. Raja, M. Sánchez Santivañez and A. Senyaz. 2019. Creating an Enabling Environment for Land Degradation Neutrality and its Potential Contribution to Enhancing Well-being, Livelihoods and the Environment. A Report of the Science-Policy Interface. United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), Bonn, Germany.
- J. L. Chotte, E. Aynekulu, A. Cowie, E. Campbell, P. Vlek, R. Lal, M. Kapović-Solomon, G. von Maltitz, G. Kust, N. Barger, R. Vargas and S. Gastrow. 2019. Realising the Carbon Benefits of Sustainable Land Management Practices: Guidelines for Estimation of Soil Organic Carbon in the Context of Land Degradation Neutrality Planning and Monitoring. A report of the Science-Policy Interface. United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), Bonn Germany.
- A. Reichhuber, N. Gerber, A. Mirzabaev, M. Svoboda, A. López Santos, V. Graw, R. Stefanski, J. Davies, A. Vuković, M. A. Fernández García, C. Fiati and X. Jia. 2019. The Land-Drought Nexus: Enhancing the Role of Land-Based Interventions in Drought Mitigation and Risk Management. A Report of the Science-Policy Interface. United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), Bonn, Germany.
- B. J. Orr, A. L. Cowie, V. M. Castillo Sanchez, P. Chasek, N. D. Crossman, A. Erlewein, G. Louwagie, M. Maron, G. I. Metternicht, S. Minelli, A. E. Tengberg, S. Walter and S. Welton. 2017. Scientific Conceptual Framework for Land Degradation Neutrality. A Report of the Science-Policy Interface. United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), Bonn, Germany.
- M. J. Sanz, J. de Vente, J.-L. Chotte, M. Bernoux, G. Kust, I. Ruiz, M. Almagro, J.-A. Alloza, R. Vallejo, V. Castillo, A. Hebel, and M. Akhtar-Schuster. 2017. Sustainable Land Management contribution to successful land-based climate change adaptation and mitigation. A Report of the Science-Policy Interface. United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), Bonn, Germany

Cómo citar este informe:

CNULD/Interfaz Ciencia-Política (2019). Dar forma a un entorno propicio para la neutralidad en la degradación de las tierras, Informe Político-Científico No. 5. Septiembre 2019. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD), Bonn, Alemania.

978-92-95117-79-2 (copia impresa)
978-92-95117-80-8 (copia electrónica)

Descargue el informe técnico de la ICP correspondiente y los materiales complementarios aquí:



United Nations
Convention to Combat
Desertification

Platz der Vereinten Nationen 1, 53113 Bonn, Germany
Postal Address: PO Box 260129, 53153 Bonn, Germany
Tel. +49 (0) 228 815 2800 — Fax: +49 (0) 228 815 2898/99
E-mail: secretariat@unccd.int — Website: www.unccd.int



La misión de la Interfaz Ciencia-Política (ICP) de la CNULD es facilitar un diálogo bidireccional entre científicos y tomadores de decisiones a fin de garantizar la transmisión de información, conocimientos y asesoramiento científico relevante para la formulación de políticas.