

14 de febrero de 2005

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

CONVENCIÓN DE LUCHA CONTRA LA  
DESERTIFICACIÓN

COMITÉ DE EXAMEN DE LA APLICACIÓN  
DE LA CONVENCIÓN

Tercera reunión

Bonn, 2 a 11 de mayo de 2005

**INTEGRACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN NACIONALES Y SU  
CONTRIBUCIÓN A LA ERRADICACIÓN GENERAL DE LA POBREZA**

**Resumen**

La evaluación de la pobreza y la degradación de las tierras en las regiones áridas, semiáridas y subhúmedas se ha caracterizado por dos procesos diferentes, pero paralelos y en ocasiones superpuestos: el programa de acción nacional (PAN), en el marco de la Convención de Lucha contra la Desertificación (CLD), y las estrategias de reducción de la pobreza, que en numerosos países culminaron en la publicación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) del Banco Mundial. Estos dos procesos alcanzan su máxima eficacia para abordar cuestiones relativas a los recursos y la pobreza si se integran recíprocamente. La incorporación de los PAN en los DELP tendrá un provechoso efecto integrador en las estrategias sectoriales, enriquecerá los enfoques propugnados por la CLD y permitirá centrar más la atención en el nexo existente entre el medio ambiente y la pobreza. Los resultados de tal integración pueden traducirse en un aumento más marcado de las inversiones en favor de los pobres en las zonas rurales más afectadas. Esta inversión mejorará la sostenibilidad ambiental y el bienestar económico. Algunos países ya han iniciado esta labor de integración.

En el presente documento se exponen detalladamente las necesidades, los procesos y los beneficios de la mencionada integración al abordar la pobreza y la extrema pobreza en los países afectados. En las recomendaciones se sugiere de qué manera puede lograrse esta integración, y se esbozan las medidas que han de adoptar todas las partes, incluidos los funcionarios de enlace de los PAN, los procesos de los DELP, los organismos, los países afectados y los países desarrollados, tanto a nivel individual como de las asociaciones que hay que crear para tratar el problema de la reducción de la pobreza en las zonas ambientalmente degradadas.

ICCD/CRIC(3)/MISC.1

GE.05-60319 (S) 100305 110305

## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
SIGLAS .....		4
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 8	5
II. MAGNITUD DE LA DEGRADACIÓN DE LAS TIERRAS Y SUS EFECTOS SOBRE LA POBLACIÓN Y EL MEDIO AMBIENTE .....	9 - 20	6
A. Vínculos con la pobreza.....	11 - 14	7
B. Economía rural y sostenibilidad ambiental.....	15 - 17	8
C. Relación con los objetivos de desarrollo del Milenio.....	18 - 20	9
III. POTENCIAL DE LA CLD DE CREAR SINERGIAS ENTRE LAS CONVENCIONES DE RÍO EN LO QUE RESPECTA AL USO DE LA TIERRA.....	21 - 24	9
IV. PROGRAMAS DE ACCIÓN NACIONALES.....	25 - 33	11
A. Metas y objetivos .....	25 - 29	11
B. De qué manera podrían fortalecerse los PAN para lograr el máximo efecto en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza.....	30 - 33	11
V. DOCUMENTOS DE ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA .....	34 - 39	14
VI. INTEGRACIÓN DE LOS PAN EN EL PROCESO DE LOS DELP PARA ABORDAR MÁS EFICAZMENTE LA DEGRADACIÓN DE LAS TIERRAS Y LOS PROBLEMAS DE LA POBREZA .....	40 - 56	17
A. Niveles y puntos de entrada de la integración .....	43 - 45	19
B. Integración de las macropolíticas .....	46 - 50	20
C. Integración intersectorial .....	51	21
D. Integración a nivel local y comunitario .....	52 - 54	22
E. Planteamientos e instrumentos de la integración.....	55 - 56	22

**ÍNDICE** (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
VII. CUESTIONES IMPORTANTES PARA LA INTEGRACIÓN Y LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS .....	57 - 60	23
VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES - LAS OPCIONES QUE BENEFICIAN A TODOS.....	61 - 73	25
A. Conclusiones.....	61 - 71	25
B. Recomendaciones .....	72 - 73	27

*Anexos*

I. La necesidad de integración con éxito asegurado .....	29
II. La integración de los PAN en los DERP: La experiencia de Burkina Faso.....	31
III. Plan de acción de Uganda para la erradicación de la pobreza.....	37

## SIGLAS

CCT	Comité de Ciencia y Tecnología
CLD	Convención de Lucha contra la Desertificación
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
CP	Conferencia de las Partes
CRIC	Comité de Examen de la Aplicación de la Convención
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
ONG	Organización no gubernamental
PAN	Programa de acción nacional
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

## I. INTRODUCCIÓN

1. Desde la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo (Suecia), 1972), la cuestión de la desertificación y la sequía ha figurado en el programa mundial. Sin embargo, sólo en 1994, en aplicación de una resolución de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) de 1992, se aprobó la CLD, que entró en vigor en 1996.

2. Esta Convención difería mucho de las convenciones anteriores sobre el medio ambiente. A la vez que abordaba un problema del medio ambiente físico, desde el primer párrafo reconocía que se trataba de un problema centrado en los seres humanos y que la Convención tenía que ocuparse del bienestar de la población y del medio ambiente, tomados conjuntamente, en las zonas afectadas por la desertificación. Este enfoque central quedó reflejado en las directrices para los PAN, en que se destacaba la función de las asociaciones en los programas de mitigación, y en "la participación efectiva a nivel local, nacional y regional de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las poblaciones locales, tanto de mujeres como de hombres, especialmente de los usuarios de los recursos, incluidos los agricultores y pastores y sus organizaciones representativas, en la planificación de políticas, la adopción de decisiones, la ejecución y la revisión de los programas de acción nacionales, y que exigen un examen periódico de su aplicación e informes sobre los progresos registrados"<sup>1</sup>.

3. La secretaría de la CLD, establecida para administrar y promover la Convención, ha desempeñado su cometido prestando apoyo a unos 70 PAN; ha convocado seis Conferencias de las Partes y ha prestado servicios a dos comités, el Comité de Examen de la Aplicación de la Convención (CRIC) y el Comité de Ciencia y Tecnología (CCT). En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo (Sudáfrica), 2002) se reconoció el potencial de la CLD para combinar la protección ambiental, el aprovechamiento de la tierra social y económicamente viable y la lucha contra la pobreza, contribuyendo de esa manera al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio (especialmente los objetivos 1 y 7), a la vez que era un importante componente de la puesta en práctica de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.

4. Como parte de un examen de las metas y objetivos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI), y como fase preparatoria de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, los organismos presentaron un nuevo marco para el análisis de los países, el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), que se concibió como parte central de la estrategia de asistencia a los países del Banco Mundial y se convirtió en un requisito para la prestación de asistencia a numerosos países.

5. Los DELP tenían por objeto servir de marco para las políticas y programas nacionales de reducción de la pobreza en los países de bajos ingresos y proporcionar a esos países asistencia para el desarrollo. Debían ser una iniciativa de los países, pero con la participación de una

---

<sup>1</sup> Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África.

amplia gama de asociados internos y externos, y convertir los principios del Marco Integral de Desarrollo en planes y medidas sobre el terreno<sup>2</sup>.

6. Al igual que en el caso de la CLD, en la declaración del Banco Mundial sobre su misión figura el objetivo de ayudar a los pueblos a cuidar de sí mismos y de su medio ambiente mediante la asignación de recursos, el intercambio de conocimientos, el fomento de la capacidad y la creación de vínculos de asociación entre los sectores público y privado<sup>3</sup>.

7. El énfasis puesto en las estrategias de reducción de la pobreza fue refrendado por la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y los objetivos de desarrollo del Milenio<sup>4</sup>. Alrededor del 75% de la población pobre del mundo vive en zonas rurales; teniendo en cuenta que el Banco Mundial también se ocupa de la necesidad urgente de integrar las consideraciones ambientales en las estrategias de mitigación de la pobreza y de desarrollo<sup>5</sup>, es evidente la posibilidad y la necesidad de vincular los PAN y los DELP. La finalidad del presente documento es estudiar la manera de lograr ese objetivo, sobre la base de un análisis exhaustivo de esos dos procesos, por una parte, y por otra, aprovechando las iniciativas de integración adoptadas sobre el terreno por algunos países de África, en particular Burkina Faso, Uganda, Tanzania y Rwanda.

8. Este documento se preparó con la asistencia de Leonard Berry, André Bassolé, Jones Ruhombe, Jennifer Olson y Lakhdar Boukerrou.

## **II. MAGNITUD DE LA DEGRADACIÓN DE LAS TIERRAS Y SUS EFECTOS SOBRE LA POBLACIÓN Y EL MEDIO AMBIENTE**

9. La degradación de las tierras, principalmente la desertificación y la deforestación, afecta directamente a más personas que cualquier otro problema ambiental. La degradación suele ser el resultado de un uso de la tierra no apropiado, unido a los conflictos y a la competencia entre los usuarios, lo cual da lugar a la adopción de decisiones a corto plazo de ordenación de la tierra que no son sostenibles. La degradación de las tierras perjudica a más de 2.000 millones de personas en el mundo, con un número de refugiados ambientales y económicos que plantean cada vez más un grave problema a muchos países<sup>6</sup>. La degradación de las tierras ha afectado a unos 1.900 millones de ha de tierra en el mundo. En África, se estima que 500 millones de ha

---

<sup>2</sup> Banco Mundial (2002), *Source Book for Poverty Reduction Strategies*. Vol. I. Core Techniques and Cross Cutting Issues, pág. 5. Banco Mundial, Washington D.C.

<sup>3</sup> Banco Mundial (2000), *Towards an Environmental Strategy for the World Bank Group*. Progress Report Discussion Draft. Banco Mundial, Washington D.C.

<sup>4</sup> Banco Mundial (2002), *Source Book for Poverty Reduction Strategies*. Vol. 2. Macroeconomic and Sectoral Approaches, pág. 67. Banco Mundial, Washington D.C.

<sup>5</sup> Banco Mundial (2000), *Guidelines for Joint Staff Assessment of a Full Poverty Reduction Strategy Paper*, pág. 3. Banco Mundial, Washington D.C.

<sup>6</sup> Consejo del FMAM (2004), GEF/C.24/6.

de tierra han sufrido la degradación del suelo, incluidas dos terceras partes de la tierra agrícola productiva de la región<sup>7</sup>. Ahora se calcula que la degradación de las tierras afecta a dos tercios del total de tierras de cultivo y a un tercio de los pastizales de África. Alrededor de tres cuartas partes de esas tierras degradadas están en regiones de tierras secas<sup>8</sup>.

10. La desertificación de las tierras secas se caracteriza por una disminución general de los servicios proporcionados por los ecosistemas<sup>9</sup>, incluidas la reducción de la cubierta terrestre, la pérdida de carbono y una mayor inestabilidad de los sistemas hídricos, lo cual provoca un aumento de la escasez de agua para la población, los animales, los cultivos y el medio ambiente. Las tendencias típicas son las siguientes: la conversión inapropiada e insostenible de pastizales en tierras de cultivo, la transformación de praderas en zonas de arbustos, la creciente erosión del suelo, la deforestación, la pérdida de biodiversidad y la creciente salinización de las tierras de regadío.

### A. Vínculos con la pobreza

11. En general, la pobreza tiene un rostro rural; si siguen las tendencias actuales, el porcentaje de pobres en las zonas rurales no será inferior al 50% antes de 2035<sup>10</sup>. En los países pobres, la pobreza rural es aún mayor que el promedio mundial. Por ejemplo, en Burkina Faso, Mauritania, Bolivia y Nicaragua, la pobreza rural representa más de dos terceras partes de toda la pobreza. La pobreza rural tiene vínculos directos con la degradación de las tierras y de los recursos naturales; la degradación da lugar a la pobreza, y en muchos casos la pobreza hace que sea muy difícil la rehabilitación de los recursos naturales. En las zonas de tierras secas esas interacciones se intensifican por la variabilidad de las lluvias de un año a otro, lo que reduce la seguridad alimentaria. En esas zonas se necesitan sistemas de subsistencia sostenibles, capaces de afrontar esos riesgos e incertidumbres, incluido el nomadismo.

12. Además, en muchos países, un componente de la pobreza urbana puede ser consecuencia de la degradación de las tierras. Estudios realizados en diversos lugares, desde África occidental hasta México, demuestran que la degradación de las tierras produce la migración, ya sea a las

---

<sup>7</sup> PNUD (2002), *Perspectivas del medio ambiente mundial GO-3*. Pasado, presente y futuro.

<sup>8</sup> Scherr, Sara (1999), *Soil Degradation: A threat to developing-country food security in 2020?* Food, Agriculture and the Environment Discussion Paper 27, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria, Washington D.C., febrero.

<sup>9</sup> Se trata de los servicios que proporciona el medio ambiente natural y que son esenciales para la vida humana, tales como los servicios energéticos (la energía hidráulica y el combustible de leña y carbón), el aire y el agua limpios y los productos derivados de la biodiversidad (bosques y vegetación).

<sup>10</sup> Ravallion, Martin (2000) *On the Urbanization of Poverty*, Banco Mundial, Washington D.C.

grandes ciudades o a otros países, donde muchos de los migrantes se convierten en pobres urbanos<sup>11</sup>.

13. En las zonas rurales marginales la población tiende a depender para su subsistencia de los servicios proporcionados por el ecosistema, lo cual puede dar lugar a lo siguiente: 1) un medio ambiente de alto riesgo para los hogares, dada su vulnerabilidad a las fluctuaciones climáticas, a las enfermedades de las plantas y los animales, a las fluctuaciones de los precios y a los cambios en la política macroeconómica (por ejemplo, devaluaciones, tipos de interés y otros); 2) unos ingresos y un suministro de alimentos estacionales; 3) unas estrategias heterogéneas de producción agropecuaria y de inversión; y 4) unas oportunidades de crecimiento limitadas, dada la demanda baja y relativamente inelástica de los productos alimenticios, a medida que aumenta el ingreso nacional. Estas zonas rurales marginales se caracterizan a menudo por una baja densidad demográfica y limitaciones geográficas, que se han traducido en unos costos de transacción altos y un acceso reducido a la infraestructura material y social, una economía no estructurada, diferencias culturales y lingüísticas que a menudo han entrañado tener una participación limitada en los procesos de adopción de decisiones, y una importante función de la mujer en la economía, que con frecuencia no se reconoce.

14. Las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas de África y de Asia figuran entre las más afectadas, si bien hay zonas de América Latina y el Caribe que también han sufrido graves consecuencias. Los efectos de esta degradación tienen alcance regional y mundial, como la mayor intensidad de las tormentas de polvo y de arena y la degradación estimada de más de 230 millones de toneladas de carbono cada año. Asimismo, agudiza la magnitud y las consecuencias de catástrofes naturales costosas (inundaciones y corrimientos de tierras, incendios o tormentas de arena) que afectan duramente a los pobres. Los vínculos entre la degradación de las tierras secas y la pobreza son claros a nivel regional, nacional y local.

## **B. Economía rural y sostenibilidad ambiental**

15. Si bien el punto central del nexo entre la pobreza y el medio ambiente en las tierras secas está en la base de recursos naturales, hay una serie de factores que son importantes para entender los aspectos específicos de esa interacción. Entre los más importantes cabe citar los siguientes: la seguridad de la tenencia de la tierra y de los derechos de acceso por parte de los pobres, los incentivos económicos para una inversión sostenible en la ordenación de la tierra, el grado de participación de los pobres en las decisiones que afectan las políticas relativas a los recursos, la capacidad institucional local, y la existencia y el costo de tecnologías de producción sostenible. Asimismo, las políticas macroeconómicas y sectoriales influyen en la interacción entre el medio ambiente y la pobreza, modificando esos factores. La macropolítica tiene diversos efectos en diferentes grupos de la población pobre, los entornos que utilizan y sus posibilidades de una adaptación positiva.

16. Mientras tanto, la experiencia de numerosos programas de mitigación de la degradación revela que las técnicas y políticas para reducir la degradación no son neutras (por ejemplo, el

---

<sup>11</sup> Leighton, Michelle (1999), *Environment Degradation and Migration. Drylands, Poverty and Development*. Actas de 15 y 16 de junio de 1999, Mesa redonda del Banco Mundial. Banco Mundial, Washington D.C.



tamaño de la explotación repercute en la rentabilidad de una determinada práctica), ni tienen efectos sociales neutros (por ejemplo, las políticas afectan de manera diferente a los hogares, según estén encabezados por el hombre o por la mujer). Por consiguiente, debe tenerse en cuenta la forma diferente en que las técnicas y políticas propuestas repercuten en los distintos sectores de la sociedad, particularmente en los pobres. Las técnicas para reducir la degradación raramente las siguen practicando los agricultores pobres una vez que terminan los programas, a menos que las prácticas no pongan en peligro la producción en el sistema de explotación agrícola existente y reporten unas ganancias seguras que compensen el costo de la práctica. La reducción de la pobreza y de la degradación de las tierras tal vez exija una inversión estratégica y el fomento de actividades secundarias y terciarias, particularmente las que utilizan productos primarios como materia prima.

17. El crecimiento rural y la inversión en favor de los pobres suele ser la manera más eficaz de lograr la sostenibilidad ambiental.

### **C. Relación con los objetivos de desarrollo del Milenio**

18. El propósito de los objetivos de desarrollo del Milenio fue vincular a los países para que pusieran más empeño en la lucha contra la pobreza, el analfabetismo, el hambre, la falta de educación, la desigualdad entre los sexos, la mortalidad materno-infantil, las enfermedades y la degradación ambiental. Los objetivos brindan al mundo un medio para acelerar el ritmo de desarrollo y medir los resultados.

19. De los ocho objetivos de desarrollo del Milenio, la degradación de las tierras y la pobreza rural ocupan un lugar central en dos objetivos y tienen repercusiones en varios otros. Los objetivos 1 y 7, a saber, erradicar la pobreza extrema y el hambre y garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, constituyen el núcleo del nexo entre la degradación de las tierras y la pobreza rural. Los objetivos 2 a 6 son componentes importantes para la creación de comunidades rurales sostenibles y viables, y el objetivo 8, a saber, fomentar una asociación mundial para el desarrollo, ocupa un lugar central de la finalidad básica del presente documento.

20. La integración de los programas de acción nacionales en el proceso de los DELP permitirá adoptar un enfoque directo de los objetivos de desarrollo del Milenio, especialmente en las zonas rurales sometidas a la degradación de las tierras. De los 1.200 millones de personas que viven en la pobreza, al menos 800 millones se hallan en zonas afectadas por la degradación ambiental.

### **III. POTENCIAL DE LA CLD DE CREAR SINERGIAS ENTRE LAS CONVENCIONES DE RÍO EN LO QUE RESPECTA AL USO DE LA TIERRA**

21. Las tres convenciones de Río, a saber, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Convención de Lucha contra la Desertificación, han orientado su atención a problemas básicos del medio ambiente mundial. De los tres instrumentos, la Convención de Lucha contra la Desertificación es el que más se ocupa del nexo entre la población y el medio ambiente. De hecho, aborda las cuestiones de la integración y la flexibilidad, las medidas preventivas, la creación de

asociaciones y la participación en las especificaciones para los PAN<sup>12</sup>. También se animó a los programas a que incluyeran medidas que tuvieran un alto potencial de beneficio para la población pobre, tales como:

- El establecimiento y/o el fortalecimiento, según corresponda, de sistemas de seguridad alimentaria, incluidos instalaciones de almacenamiento y medios de comercialización, en particular en las zonas rurales;
- La introducción de proyectos de fomento de medios alternativos de subsistencia que puedan generar ingresos en las zonas expuestas a la sequía;
- El desarrollo de programas de riego y abastecimiento de agua sostenibles tanto para los cultivos como para el ganado.

22. El Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco sobre el Cambio Climático abordan la situación y las tendencias de la base de recursos naturales global, e interactúan con la CLD en las tierras secas del mundo. El mantenimiento y el restablecimiento de la biodiversidad es un componente y/o consecuencia importante de una mejor gestión integrada de los recursos naturales y de la ordenación sostenible de la tierra. El cambio climático tiene muchos factores indirectos y numerosos efectos, pero el cambio de uso de la tierra y la gestión de los recursos naturales en las zonas secas son factores que intervienen en el cambio climático. Éste tiene importantes consecuencias para la ordenación sostenible en las tierras secas. La función que desempeña la ordenación sostenible de la tierra en la reducción de la pérdida de carbono y en el aumento de su retención, así como en la reducción del albedo, es un importante factor que contribuye al cambio climático.

23. Los enfoques integrados basados en la tierra y relacionados con los PAN pueden desembocar en un enfoque cuyos resultados sean beneficiosos para todas las convenciones, ya que los esfuerzos combinados pueden integrarse en los DELP y en los Marcos de Asistencia para el Desarrollo. Los objetivos de las tres convenciones pueden abordarse mediante la elaboración de programas derivados de los PAN, acordes con la aplicación de criterios basados en los ecosistemas y el paisaje y la necesidad de mantener o restablecer los servicios proporcionados por los ecosistemas, especialmente en las zonas ocupadas por los grupos vulnerables de ingresos más bajos.

24. A medida que el mundo aborda las cuestiones relativas a la pobreza, en el contexto de la sostenibilidad ambiental, el nuevo Programa Operacional del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) sobre la ordenación sostenible de la tierra, relacionado con la CLD, puede decididamente aumentar el potencial de las tres convenciones para realizar una labor conjunta a nivel regional, nacional y local en beneficio del medio ambiente y de la sociedad, especialmente de los pobres.

---

<sup>12</sup> CLD, texto de la Convención, art. 10.

## IV. PROGRAMAS DE ACCIÓN NACIONALES

### A. Metas y objetivos

25. El objetivo básico de los PAN es determinar los factores que contribuyen a la degradación y a la desertificación, y las medidas para combatir y mitigar los efectos de la sequía. Por consiguiente, proporcionan datos de referencia a partir de los cuales formular una estrategia, un marco para la acción, políticas y programas. Las recomendaciones a los gobiernos en materia de políticas, planes y programas constituyen un elemento integrante de los PAN, así como la determinación de las necesidades de apoyo técnico y de inversión.

26. En la Declaración de Bonn (2000) (decisión 8/COP.4) se establecieron campos de acción estratégicos a todos los niveles, en consonancia con los planes y prioridades nacionales, y también se convino en concentrar los esfuerzos en las esferas que se hubieran determinado a nivel nacional, incluidos el fomento de los conocimientos tradicionales, la promoción de una educación ambiental adecuada y el aumento de la cooperación con las instituciones y organizaciones que se ocupan de políticas y programas de desarrollo para erradicar el analfabetismo y fomentar la capacidad en las zonas afectadas.

27. Una característica de los PAN es que el marco utilizado para la formulación de recomendaciones de política y el diseño de programas debe ser participativo e integrado. Debe haber un proceso continuo e iterativo de consulta con múltiples partes interesadas. A menudo se constituye un órgano nacional de coordinación que dirige ese proceso; sin embargo, su ubicación nacional varía de un país a otro. Las partes interesadas que participan en el proceso deberían estar integradas por un nutrido conjunto de agentes e instituciones, incluidos los procedentes de diversos ministerios, organismos públicos, ONG, organizaciones comunitarias, instituciones académicas, el sector privado, las autoridades regionales y locales y los medios de información. Idealmente, los PAN examinan y abordan las cuestiones de manera multisectorial.

28. Durante el proceso, hay que determinar cuestiones clave y llegar a un consenso sobre la forma de tratarlas. El apoyo político a los programas y la armonización de éstos con otros planes y políticas evolucionará durante el proceso de consulta. A continuación se recabaría la financiación de las iniciativas propuestas, a nivel interno en el proceso presupuestario y a nivel externo recurriendo a diversas fuentes nacionales e internacionales.

29. En sus informes nacionales, que son parte integrante del proceso actual, los países en cuestión comunican a la secretaría de la CLD los progresos realizados en la aplicación de las medidas para luchar contra la degradación de las tierras y la desertificación, incluidos los aspectos socioeconómicos.

### **B. De qué manera podrían fortalecerse los PAN para lograr el máximo efecto en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza**

30. Los PAN están en principio bien estructurados para fusionarse en el proceso de los DELP, lo cual puede hacerse de manera sumamente provechosa en los países menos adelantados cuyos ecosistemas de tierras áridas se hallan amenazados de sequía y desertificación. Los PAN están orientados hacia la población, son participativos y se centran en la acción. Existe un sólido

vínculo entre los principios de la Convención, el concepto de PAN y los objetivos de los DELP<sup>13</sup>.

31. Algunos aspectos del proceso de los PAN que podrían potenciarse para enfocar y diseñar mejor programas y planes eficaces en favor de los pobres son los siguientes:

- Un mecanismo institucional que respalde el PAN a un nivel más alto que en la mayoría de las estructuras gubernamentales actuales. Esto entraña la participación directa de los funcionarios de enlace en la adopción de decisiones y la colaboración con la autoridad encargada de la ejecución de programas.
- Unas modalidades detalladas de ejecución de los PAN para que las acciones prioritarias puedan formar parte de los procesos normales de planificación y programación locales y de primera línea.
- La orientación a nivel regional hacia las prioridades de los PAN para impulsar una acción afirmativa a nivel nacional. Los PAN actuales tienden a ser geográficamente neutros, lo cual puede ocultar las necesidades especiales de las zonas vulnerables.
- La armonización explícita de los PAN con programas ambientales nacionales, como los Planes Nacionales de Protección Ambiental, y con acuerdos ambientales reglamentarios para encauzar la considerable buena voluntad política y sensibilización general a nivel de país que siguió a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- Una mayor insistencia y un enfoque común en lo que se refiere a determinar las causas básicas, la ubicación y la gravedad de la degradación de las tierras en el país, a fin de acelerar la llegada de la inversión para programas comunitarios espacialmente integrados.
- Enfoque de evaluación integrada para facilitar datos locales que puedan utilizarse durante la adopción inicial de decisiones acerca de dónde invertir para luchar contra la degradación y que posteriormente sirvan de datos de referencia para vigilar los efectos de los planes y las políticas. Hay métodos científicos que utilizan los datos existentes a nivel mundial para realizar una evaluación rápida<sup>14</sup>. Unos pocos países ya aplican ese enfoque<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Holtz, Uwe (2003), *Poverty reduction strategy papers and country strategy papers and their relationship with the combat against desertification - role of parliaments*. Bonn.

<sup>14</sup> En el Afganistán, el Senegal, China y otras partes se han utilizado datos obtenidos por teleobservación para evaluar la degradación.

<sup>15</sup> El proyecto de Evaluación de la degradación de tierras en zonas secas, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO/LADA), está realizando actividades piloto en tres países.

- Una evaluación de los costos de los efectos de la degradación en los hogares y comunidades, y a nivel regional y nacional. El empleo de otro tipo de información ambiental y socioeconómica para complementar este análisis; a tal fin pueden adaptarse bases de datos y metodologías de las que recientemente se dispone<sup>16</sup>.
- Un proceso de vigilancia que utilice los datos de referencia mencionados anteriormente y otro tipo de información para determinar los efectos de las políticas, planes y programas sobre la ordenación de las tierras, la degradación de las tierras y la pobreza.

32. Con miras a lograr una incorporación eficaz de los PAN en el proceso de los DELP, los funcionarios de enlace pueden establecer una matriz de referencia de la CLD para, entre otras cosas:

- Identificar las vinculaciones y el nexo existentes entre la pobreza y la degradación de las tierras tanto en la realidad como conceptualmente. Si ya existen los PAN y los DELP, integrar las actividades de los PAN en los objetivos específicos de los DELP; si fuere necesario, examinar los DELP para ampliar sus objetivos específicos de manera que abarquen cuestiones ambientales, especialmente la degradación de las tierras.
- Determinar cuestiones de política a nivel de gobierno nacional y local que se hayan planteado en el proceso cartográfico de los DELP y los PAN y hacer que formen parte de los objetivos actuales. Abordar directamente cuestiones relativas a la ordenación sostenible de la tierra identificadas en el proceso cartográfico PAN/DELP a nivel de programación.
- Elaborar un enfoque multisectorial de cuestiones relativas a la pobreza y el medio ambiente sobre la base de un sólido marco institucional. Esto podría traducirse, por ejemplo, en la creación de grupos de trabajo intersectoriales, la integración del personal de apoyo del PAN en instituciones del sector tradicional, la integración de cuestiones relativas a la pobreza y el medio ambiente en la planificación del sector agropecuario y otros sectores, y la aportación al proceso gubernamental de presupuestación. Una integración lograda exigiría un ajuste respecto de las modalidades de distribución y supervisión de las finanzas y de la manera en que se evalúan los resultados.
- Combinar en el DELP un enfoque de análisis económico sectorial con un enfoque de ordenación sostenible de la tierra en el lugar de que se trate. De esta manera deberían

---

<sup>16</sup> Por ejemplo, el Global Poverty Mapping Project of the United Nations, del Banco Mundial, Instituto de Recursos Mundiales y del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional ha elaborado una metodología y está preparando una base de datos espacial de las variables relacionadas con la pobreza en los países africanos. Se producen mapas de esas variables a escalas relativamente detalladas que pueden analizarse con otros datos, entre ellos los datos sobre la degradación de las tierras (véase <http://projects.wri.org>). En diversos estudios se han propuesto indicadores de la degradación y la pobreza. Se han elaborado varios criterios integrados para identificar las causas básicas de la degradación, incluido el proyecto PNUMA/FMAM sobre los efectos y la dinámica del cambio del uso de la tierra (LUCID) ([www.lucideastafrica.org](http://www.lucideastafrica.org)) y el marco de subsistencia rural sostenible.

identificarse las prioridades de los proyectos y actividades de base local y sublocal, que reducen la pobreza rural mediante la promoción del crecimiento económico rural en favor de los pobres, destacando la importancia de la ordenación sostenible en la tierra, y el apoyo a las actividades de prestación de servicios y de comercialización, y que respaldan el desarrollo de una ordenación sostenible de la tierra integrada y de base comunitaria -o enfoque de *gestion des terroirs*- y las actividades de ordenación hídrica, así como un tipo de subsistencia alternativo de base rural.

- Supervisar, mediante el proceso de presentación de informes nacional y evaluar las actividades de los PAN y los DELP, especialmente las relacionadas con la prevención de la desertificación y la degradación de las tierras.

33. Es decisivo que este enfoque analítico, así como el consiguiente proceso de vigilancia y evaluación, cuente con el apoyo de iniciativas de fomento de la capacidad relacionada con los PAN. Un sistema de información sólido y bien diseñado facilitará información provechosa a las instancias decisorias que participen en el proceso de los DELP.

## V. DOCUMENTOS DE ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

34. El proceso de elaboración de los DELP fue el resultado de la creciente inquietud del Banco Mundial, los países donantes y demás organismos de desarrollo por el hecho de que la pobreza de buena parte del mundo no se había abordado directamente y, habida cuenta de los objetivos de desarrollo del Milenio, ya formulados, había que afrontar ese problema abiertamente. El objetivo principal del mecanismo de los DELP es reducir la pobreza en los países de bajos ingresos.

35. Los DELP estaban estrechamente vinculados con la estrategia de asistencia a los países de los donantes y, partiendo de la iniciativa de los propios países, tenían por objeto que sirvieran de guía para las prioridades en materia de asistencia (véase el recuadro 1: Rwanda). Las directrices generales del Banco Mundial para una estrategia de la reducción de la pobreza se esbozan en la figura 1.

36. Un aspecto importante de los DELP es la definición de pobreza, un análisis de las causas básicas y la creación de planes y programas y de asociaciones para la inversión a fin de iniciar la labor respecto de los objetivos de reducción de la pobreza. Si bien un componente de la pobreza urbana guarda relación con la degradación de las tierras y la migración, los vínculos principales entre el mecanismo de los DELP y los PAN se producen cuando el interés se centra en la pobreza rural. En las directrices del Banco Mundial sobre los DELP con miras a una evaluación y respuesta respecto de la pobreza rural se propugna un enfoque integral y multisectorial de reducción de la pobreza rural. Los DELP se basan en el marco orgánico del criterio de "subsistencia sostenible" y abarca los aspectos humanos, naturales, financieros, de conocimientos y de capital social, así como las opciones para la gestión de riesgos.

37. El proceso de elaboración de los DELP debe ser iniciativa de los países, con una amplia participación multisectorial en su formulación. En general, los DELP han tenido un enfoque multisectorial y participativo, con la inclusión en una serie de casos de debates regionales en los países, en los que participaron las comunidades locales.

### Recuadro 1

#### Estudio monográfico sobre Rwanda: Programas de acción nacionales y estrategias de reducción de la pobreza

Rwanda es un ejemplo de país con un elevado porcentaje de población rural que vive en la pobreza (el 70%) y una grave degradación de las tierras agrícolas y boscosas. Según el PAN de 2002 y otras fuentes, la pobreza y la degradación están estrechamente vinculadas:

- Las tasas más altas de pobreza se hallan en las regiones donde la degradación de las tierras es más grave;
- Una causa de la pobreza que se cita a menudo es el rendimiento agrícola bajo y decreciente;
- Una causa de la degradación de las tierras que se cita comúnmente es la escasez de tierra y de otros recursos a disposición de los hogares rurales, lo que les lleva a unas prácticas insostenibles "*car les gens désespérés cherchent à satisfaire leurs besoins en détruisant leur prope environnement*";
- La erosión es tal, que se estima que la capacidad del país de alimentar a su población se reduce cada año en unas 40.000 personas;
- Entre los servicios proporcionados por el ecosistema que están afectados figuran la desecación de arroyos y lagos, la degradación de la vegetación natural y de la hidrología de las marismas, el agotamiento del suelo hasta el extremo de la desertificación, una mayor intensidad de las inundaciones y las sequías, y la pérdida rápida de la cubierta forestal<sup>17</sup>.

En su informe de 2002 "*Rwanda: Country Assistance Strategy (CAS)*", el Banco Mundial atribuyó la más alta prioridad al desarrollo de un sector agrícola dinámico para aumentar los ingresos del país, y la primera actividad propuesta fue la renovación de los recursos naturales. En dicho documento (pág. 10) calificó de imperativo económico y ambiental la inversión del proceso de degradación de los recursos naturales de Rwanda. De manera análoga, el PAN fijó como primera prioridad de Rwanda el crecimiento de la producción agrícola, seguido de la regeneración forestal. En el PAN se propusieron varias medidas para reducir la degradación, entre ellas un gran programa nacional de medidas contra la erosión, una mejor ordenación de las marismas y la promoción de la producción lechera para nutrición y abono, un plan para regionalizar la producción agrícola, la agrosilvicultura y la reforestación, y una política clara de tenencia de la tierra. Se destacó la importancia de que las soluciones técnicas se planificaran y llevaran a la práctica a nivel nacional, lo que exigiría un nivel relativamente alto de asignación presupuestaria.

<sup>17</sup> *Deuxième rapport national sur la mise en oeuvre de la Convention des Nations Unies sur la Lutte Contre la Désertification au Rwanda* (2002), MINITERE, Rép. Rwandaise.

En el DELP se subrayó asimismo el efecto que tenía la productividad agrícola baja y decreciente sobre los ingresos, y la función decisiva que desempeñaba el crecimiento económico agrícola para la reducción de la pobreza<sup>18</sup>. En las medidas correctivas que se proponen se da prioridad al aumento de los insumos exteriores, especialmente fertilizantes químicos y variedades de semillas mejoradas. Las actividades para aumentar los ingresos rurales se centraron en la comercialización agrícola, la regionalización de la producción de cultivos y el aumento de la producción de los cultivos comerciales y para la exportación. Esas actividades tal vez no ataquen las causas básicas de la mala ordenación de la tierra y de la disminución de los rendimientos, y no aprovecharían necesariamente a las regiones más pobres y degradadas o a los hogares más pobres. Entre las otras actividades propuestas para mejorar el sector agrícola figuraron la construcción de terrazas y una mejor ordenación de las marismas, la mejora de la infraestructura, la comercialización, la política de la tenencia de la tierra, el crédito y las actividades de investigación y extensión. Sin embargo, la conservación de suelos y aguas, la ordenación de las marismas, la agrosilvicultura, la reforestación u otras variables de gestión ambiental no estaban incluidas en la larga lista de indicadores para el seguimiento de la pobreza (en tanto que sí lo estaba el uso de fertilizantes y de semillas seleccionadas).

#### **De qué manera podrían reforzarse los DELP para abordar mejor las cuestiones de la pobreza rural y urbana en su relación con la degradación de las tierras**

38. Los DELP han desempeñado por lo general una excelente función de análisis de la economía de la pobreza, tanto rural como urbana, si bien normalmente no se han centrado en la degradación de las tierras ni en cuestiones ambientales, ya sea como causa o como resultado de la pobreza. En un examen de 38 DELP realizado por Bojo y Reddy (2003) se analizó la integración de 17 cuestiones ambientales (6 de ellas relacionadas con la gestión de los recursos naturales) en los DELP con una escala de tres puntos<sup>19</sup>. El promedio resultante, del 0,9, reveló un grado bajo de integración. Un análisis de determinados DELP para el presente documento demostró que, si bien pueden mencionarse cuestiones de la degradación de las tierras, no hay un análisis explícito del efecto de dicha degradación en la productividad y, por lo general, no hay recomendaciones claras para incorporar en las actividades correctivas la ordenación sostenible de la tierra. A partir de esas evaluaciones, los DELP pueden analizar y tratar más eficazmente el nexo existente entre la pobreza rural y la degradación de las tierras mediante:

- La incorporación directa de los análisis y enfoques del PAN en el proceso de elaboración de los DELP;
- La orientación hacia la distribución espacial de la pobreza, como tienen proyectado hacer los PAN, y la determinación de las medidas correctivas que hay que tomar a

---

<sup>18</sup> *The Government of Rwanda Poverty Reduction Strategy Paper* (2002), Ministerio de Finanzas y Planificación Económica, República rwandesa.

<sup>19</sup> Bojo, J. y R. C. Reddy (2003), *Status and Evolutions of Environmental Priorities in the Poverty Reduction Strategies; An Assessment of Fifty Poverty Reduction Strategy Papers*.



escala local y comunitaria mediante la selección de las medidas catalizadoras identificadas en el PAN que tengan posibilidades de generar una ganancia doble (lucha contra la degradación de las tierras/reducción de la pobreza - anexo I);

- El examen de las causas inmediatas y básicas de la pobreza, teniendo debidamente en cuenta la pérdida de los servicios proporcionados por el ecosistema en las tierras secas vulnerables y el posterior análisis de cuestiones relativas a la degradación de las tierras y sus efectos sobre la pobreza en la ampliación de la evaluación relacionada con el PAN;
- La mejora del análisis de las relaciones entre la pobreza y el medio ambiente a nivel de hogares y comunidades y a escala regional y macroeconómica, determinando al mismo tiempo la relación entre la pobreza y otros factores, como la degradación de las tierras, la falta de acceso a los recursos y servicios privados y comunes (atención de salud, educación, tierra, mercados, etc.), y las políticas sociales y económicas, entre otros;
- El examen de la situación y la inclusión en el mecanismo de los DELP de las perspectivas de la ordenación sostenible de la tierra, y la creación de estructuras iguales y beneficiosas para todos;
- La definición de programas, proyectos e inversiones específicos e intersectoriales para abordar los problemas de la ordenación sostenible de la tierra.

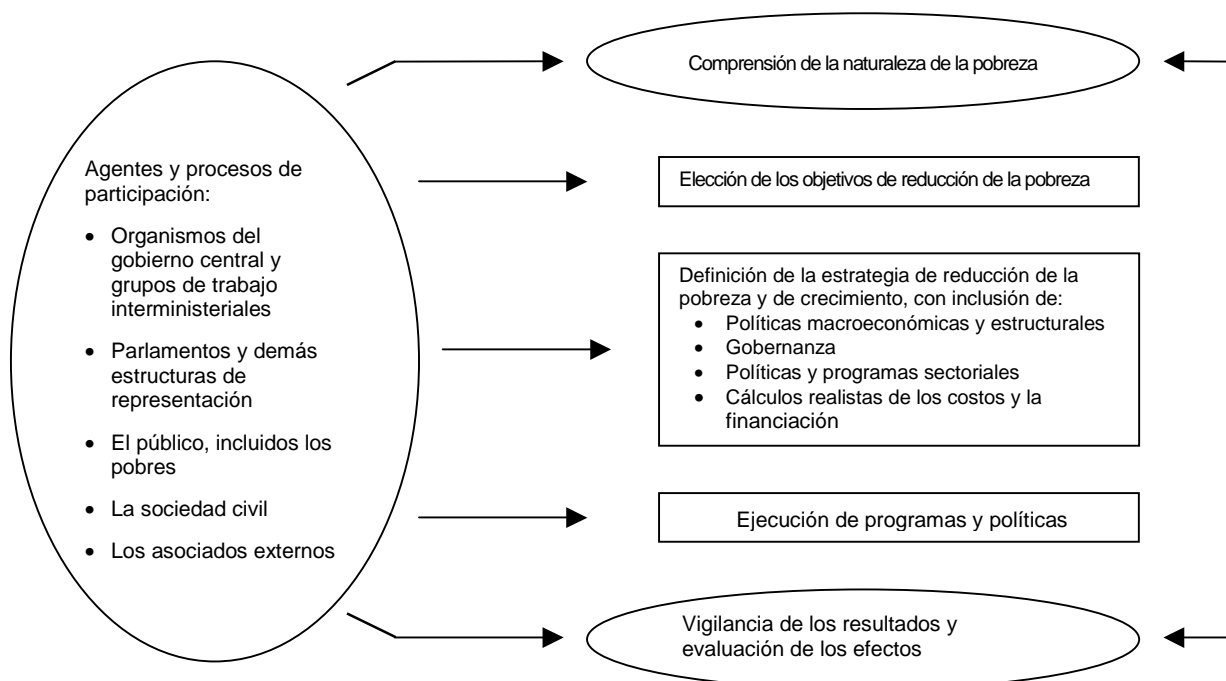
39. Para elaborar un enfoque concertado de la pobreza rural que aumente marcadamente las oportunidades de crear una situación que aproveche a todos, deberá elaborarse un mecanismo conjunto DELP/PAN cuyas actividades tengan por objeto dirigir la atención y las inversiones a las comunidades y entornos rurales, en el contexto de favorecer a las poblaciones pobres.

## **VI. INTEGRACIÓN DE LOS PAN EN EL PROCESO DE LOS DELP PARA ABORDAR MÁS EFICAZMENTE LA DEGRADACIÓN DE LAS TIERRAS Y LOS PROBLEMAS DE LA POBREZA**

40. La degradación de las tierras es un problema ambiental que tiene consecuencias evidentes sobre la pobreza rural; combatir la degradación de las tierras o la pobreza rural puede contribuir a reducir la gravedad del otro problema. Los costos generados por la degradación de las tierras en términos económicos, de seguridad alimentaria y de pobreza pueden ser importantes a los niveles local, nacional e internacional. Sin embargo, examinando los PAN y los DELP se ha comprobado que los marcos de unos y otros no están concebidos para definir y promover su integración. Así pues, estos marcos pasan por alto las oportunidades sinérgicas inmediatas y no consiguen frenar los procesos que perpetúan ambos problemas, aunque en algunos casos, como el de Uganda (anexo III), estas limitaciones están superadas parcialmente en la segunda ronda de los DELP.

**Figura 1**

**De qué manera puede desarrollarse la estrategia de reducción de la pobreza a nivel de país**



*Fuente: A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies. Vol. 1: Core Techniques and Cross Cutting Issues, Banco Mundial, Washington D. C. 2002.*

41. Una forma de mejorar las oportunidades de formular políticas y programas que sean doblemente beneficiosos consiste en considerar claramente los PAN como un proceso iterativo que es mejor vincular a los exámenes de los DELP. Los funcionarios de enlace de la CLD podrían identificar sistemáticamente las posibilidades de reducción de la pobreza relacionadas con la prevención de la degradación y la mitigación en el proceso de los PAN y recomendar políticas y programas basados en las estrategias de reducción de la degradación de las tierras y en la lucha contra la pobreza a distintos niveles. Esta integración del proceso debería abarcar el análisis de los problemas, el diseño, la aplicación, la vigilancia y la evaluación de políticas y programas en las esferas políticas, económicas y sociales de manera que los interesados se beneficien por igual y que la pobreza y la degradación de las tierras no se agraven ni perpetúen (véase el estudio monográfico sobre Burkina Faso, en el anexo II).

## **Recuadro 2**

### **Burkina Faso**

La experiencia de Burkina Faso (véase el anexo II) permite comprender los retos con que se enfrentan los países que tratan de integrar las cuestiones de los PAN. El enfoque sectorial normal, según el cual los mandatos, los presupuestos y la ayuda de los donantes están estrechamente vinculados a sectores concretos, dificulta o incluso impide el planteamiento intersectorial necesario para abordar los problemas de pobreza y medio ambiente. Una solución podría consistir en tener programas de formación, en disponer de un funcionario de enlace u otro órgano de coordinación bien establecido con capacidad y competencia para negociar contratos, y sobre todo en modificar el modo de distribución y de supervisión de la financiación y el método de evaluación de los resultados. Los donantes y los gobiernos deben estar dispuestos a adoptar un enfoque más intersectorial y pluriinstitucional para abordar los problemas de pobreza y medio ambiente.

42. Aunque algunos países han integrado los PAN en sus estrategias y programas económicos a largo plazo, incluidos los DELP, su capacidad institucional, técnica, científica, humana y financiera aún es insuficiente. Para institucionalizar la integración a diversos niveles será preciso desarrollar actividades de fomento de la capacidad a nivel nacional y local.

#### **A. Niveles y puntos de entrada de la integración**

43. La manera de cumplir el objetivo de la integración consiste en alentar y promover la participación de todos los interesados (comunidades, ONG, organizaciones comunitarias, organismos gubernamentales, etc.) y mantener el enfoque de diseñar y llevar a efectos intervenciones que beneficie a todos los interesados, en particular a los pobres.

44. La integración de las actividades de los PAN y los DELP en las organizaciones nacionales, regionales y locales, como los ministerios, las instituciones comunitarias, las instancias gubernamentales, las escuelas y las empresas está aún en sus comienzos. Por consiguiente, los cambios tardan en producirse y las organizaciones no son tan eficaces como podían ser en la lucha contra la desertificación, la degradación de las tierras y los procesos relacionados con la pobreza.

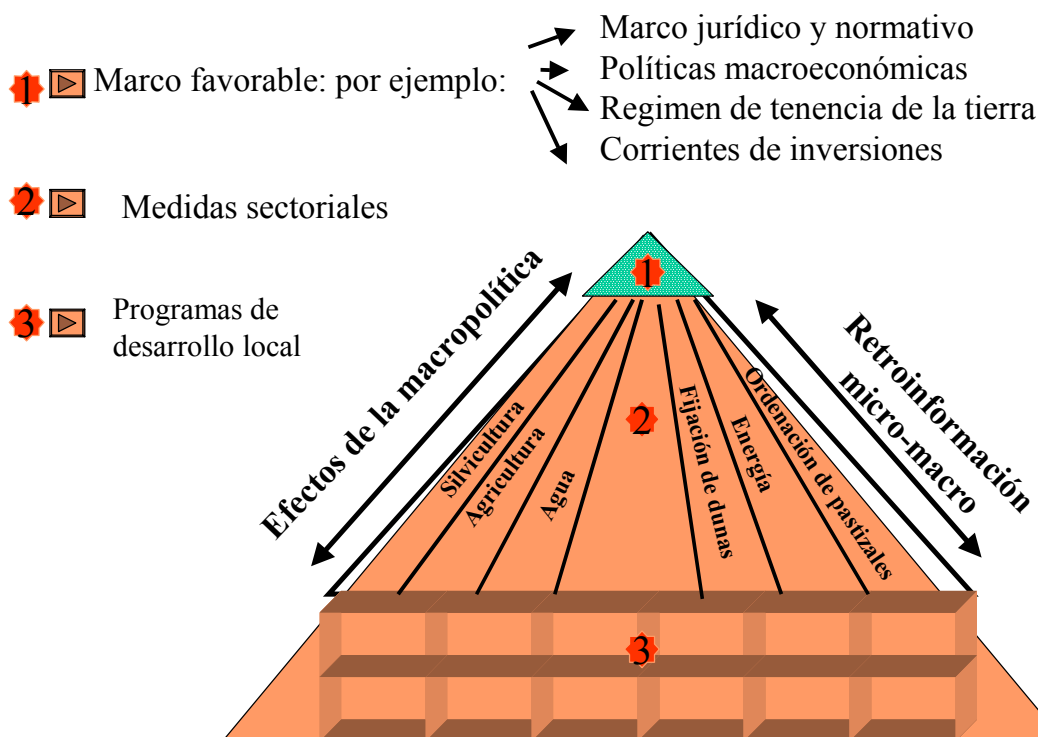
45. Los elementos fundamentales de los PAN incluidos en la figura 2 comprenden tres marcos: medidas macropolíticas, sectoriales e intersectoriales, y programas participativos locales. Así pues, para que, la integración sea eficaz debe tener lugar a múltiples niveles y en distintos sectores, y correr a cargo de diversos agentes. A continuación se resumen los tipos de actividades de integración en estos marcos<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> PNUMA-FMAM (2004), *Training Handbook on the Global Environment Facility's Sustainable Land Management Approach*.

Figura 2

Elementos de los PAN



Fuente: Documento interno de la CLD.

## B. Integración de las macropolíticas

### 1. Política y legislación

46. La integración del marco macro abarca la política macroeconómica, las cuestiones de legislación, las asignaciones presupuestarias y las corrientes de inversiones. Las cuestiones de importancia para el PAN son las políticas que afectan a la degradación de las tierras, la tenencia de tierras, la gestión descentralizada de los recursos naturales, el comercio y la fijación de precios, la disponibilidad de mercados y la toma de decisiones a nivel local.

47. Es necesario incorporar mejor en los procesos de los PAN y los DELP los marcos políticos y normativos para superar los obstáculos económicos e institucionales a la gestión sostenible de las tierras y la solución de las causas básicas de la degradación de las tierras y de la pobreza. Algunos ejemplos de políticas y programas gubernamentales esenciales que pueden influir directamente en los procesos de degradación y de pobreza son los siguientes:

- Los marcos de la tenencia de tierras y la seguridad de la tenencia;
- La planificación del uso de la tierra, en particular en los entornos marginales;

- El control de los precios de los productos agrícolas;
- El desarrollo de instalaciones de procesamiento de productos básicos;
- El desarrollo de mercados;
- Los programas en materia de migración;
- La aplicación de la reglamentación sobre la tala de árboles;
- La inversión en infraestructura de transportes; y
- La inversión en la investigación y la extensión agrarias.

48. Además, cabe citar múltiples ejemplos de políticas y programas que afectan indirectamente a la ordenación de las tierras y la consiguiente evolución de la pobreza. Estos ejemplos muestran la necesidad de adoptar enfoques multisectoriales y una coordinación nacional indispensables para cumplir los objetivos de los PAN y los DELP.

## **2. Cuestiones presupuestarias**

49. Las cuestiones presupuestarias incluyen prever las asignaciones debidas para el componente de los PAN en un nuevo proceso de elaboración de los DELP a nivel nacional y, sobre todo, la asignación de recursos a nivel local para las situaciones de pobreza rural que se haya determinado y los programas y respuestas definidos por las comunidades. El proceso del programa de colaboración entre los países que están ensayando algunos de ellos puede aportar lecciones importantes sobre la manera de ponerlo en práctica.

50. En el planteamiento intersectorial necesario para eliminar los obstáculos a la ordenación sostenible de las tierras y para atacar las causas básicas de la degradación y la pobreza se destaca la importancia crítica de la asociación de todos los ministerios para obtener una financiación central. Con ello se reducirán los solapamientos de programas y se asegurará una inversión eficaz y eficiente. Actualmente, la inversión para reducir o mitigar la degradación suele ser inferior a la décima parte del costo económico real de la degradación. Para corregir esta tendencia, hace falta una coordinación intersectorial a nivel nacional con el fin de abordar las causas de la degradación y preparar respuestas eficaces. La próxima estrategia de información del Comité de Apoyo del Mecanismo Mundial debe ayudar a los países a identificar fuentes de financiación para sus proyectos.

## **C. Integración intersectorial**

51. La coordinación intersectorial es vital para que las actividades de prevención de la desertificación y la degradación de las tierras den buenos resultados. El mecanismo de los DELP está pensado para que sea intersectorial y muchos de sus comités abarcan una amplia gama de ministerios. Sin embargo, para incorporar la esencia del proceso de los PAN será necesaria una mayor participación de los ministerios a cargo de la agricultura, los recursos hídricos, la ganadería, el medio ambiente, la silvicultura y el desarrollo comunitario, además de la representación de las regiones más afectadas del país. Su inclusión contribuirá a lograr un

enfoque integral del uso de la tierra y de la definición de medidas de respuesta intersectoriales. Tanto con este como con otros enfoques intersectoriales similares se pueden alcanzar los objetivos de los tres instrumentos mediante la rehabilitación de las tierras, el aumento de la cubierta terrestre y la mejora del nivel de vida y los ingresos, al tiempo que se abordan los problemas de la diversidad biológica y el cambio climático.

#### **D. Integración a nivel local y comunitario**

52. Muchos países están inmersos en un proceso de descentralización de la toma de decisiones e incluso de la asignación de recursos. Este proceso encaja con el concepto básico del PAN de centrar la acción en el nivel comunitario y también corresponde a los objetivos de los DELP de definir la pobreza y, tras un trazado de zonas de pobreza, de centrar la atención en las áreas principales. El siguiente paso en importancia consiste en articular espacialmente programas y actividades participativos integrados que puedan poner remedio a la pobreza. Una mejor utilización de la base de recursos naturales es un componente esencial de la lucha contra la pobreza en muchos países, especialmente en los más afectados por la desertificación.

53. La base de la pirámide (fig. 2) es donde se puede abordar directamente la vulnerabilidad de las personas y los ecosistemas y donde residen los sistemas de análisis y respuesta comunitarios más eficaces. La conservación de los suelos, la rehabilitación y el mantenimiento de los sistemas de recursos hídricos y naturales son elementos muy importantes de la respuesta de las comunidades locales a la pobreza y la degradación de las tierras. Por consiguiente, una parte importante de la integración consiste en utilizar el componente de PAN de un DELP revisado para atender los problemas específicos y las zonas de vulnerabilidad del país y en crear a partir de ello sistemas viables de respuesta e inversión.

54. Los problemas de degradación de las tierras y de pobreza pueden abordarse creando alianzas entre las organizaciones internacionales, nacionales, regionales y locales y las organizaciones comunitarias. Estas alianzas son indispensables, ya sea para incrementar la sensibilización, para desarrollar conocimientos o para coordinar y mejorar las actuaciones. Los usuarios deben sentirse identificados con el proyecto.

#### **E. Planteamientos e instrumentos de la integración**

55. También favorecerían a la integración la creación y la utilización de instrumentos para planificar las intervenciones. El planteamiento y los instrumentos de integración abarcarán lo siguiente:

- El análisis de los costos y los beneficios de las actividades de prevención y mitigación de la degradación de las tierras con miras a reducir la pobreza, incluido el costo de oportunidad de no tomar medidas para frenar los procesos de degradación y el consiguiente seguimiento mediante la vigilancia y la evaluación del mecanismo de los DELP;
- La determinación de los diversos sectores que se ven afectados por la degradación y de los costos de oportunidad para los distintos sectores y para la economía que entrañaría la no intervención para frenar los procesos de degradación;

- La reunión de datos e información básicos sobre los procesos de degradación y sus efectos en los servicios que proporciona el ecosistema, en la pobreza y en la actividad económica;
- La integración de la formulación de los acuerdos de asociación estratégica para la aplicación de la CLD mediante el proceso consultivo recomendado<sup>21</sup>;
- A la luz de lo expuesto, la definición y la planificación de las medidas de integración a nivel local y nacional siguiendo un proceso participativo e iterativo que favorezca la pronta inversión en programas de desarrollo de ámbito local.

56. Así pues, la integración consiste en definitiva en incluir los principios, análisis y objetivos del PAN en el proceso de los DELP, de manera que los beneficiarios finales sean las comunidades rurales y el sistema ambiental que las alberga y sustenta (véase el recuadro 3).

## **VII. CUESTIONES IMPORTANTES PARA LA INTEGRACIÓN Y LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS**

57. Los PAN y los DELP tienen por objeto ofrecer soluciones a los problemas sobre el terreno. En el cuadro del anexo I figuran ejemplos de objetivos y opciones beneficiosas para todos en materia de lucha contra la desertificación, la degradación de las tierras y el problema de la pobreza que se derivan de la integración efectiva de los PAN en el mecanismo de los DELP. En el cuadro se detalla una selección de nueve cuestiones importantes para los países y las comunidades. También se identifica el nivel general de inclusión de dichos problemas en los PAN y los DELP.

58. En todos los casos, la combinación de ambos planteamientos proporciona mecanismos y opciones más completos y aplicables que el seguimiento de uno u otro por separado. Las opciones beneficiosas por partida doble también crean posibilidades de financiación y ejecución más interesantes.

59. Otro aspecto que facilita la integración en el plano institucional es la ubicación de los funcionarios de enlace de los PAN y los DELP a un nivel apropiado. Actualmente, los de los PAN es en ministerios, como el de medio ambiente, agricultura, silvicultura, y asuntos comunitarios, mientras que los de los DELP suele ser en el ministerio de finanzas. En el proceso de integración es de suma importancia que los funcionarios de enlace de los PAN estén incorporados en el proceso de adopción de decisiones y, por consiguiente, en algunos países quizás deberían estar a un nivel alto en la jerarquía de la administración y en un ministerio importante.

60. Uno de los rasgos de la CLD es la coordinación regional y subregional mediante programas de acción regionales y programas de acción subregionales. No existe un proceso equivalente para los DELP, aunque el análisis y los proyectos de respuesta a los problemas derivados de la pobreza a menudo trascienden las fronteras sectoriales. Se podrían potenciar los

---

<sup>21</sup> Informe del primer período de sesiones del CRIC, ICCD/CRIC(1)/10, párrs. 95 y 132.

programas de acción regionales y subregionales para centrarlos más en los problemas de reducción de la pobreza.

### **Recuadro 3**

#### **La experiencia de Tanzania**

Los mecanismos institucionales para promover la integración de aspectos de los PAN en el proceso de elaboración de la estrategia de lucha contra la pobreza y en las políticas y los programas gubernamentales de lucha contra la pobreza son más productivos cuando se inician y se coordinan a nivel nacional con voluntad y apoyo políticos firmes.

La experiencia de Tanzania aporta ideas sobre la manera en que se pueden abordar los problemas del medio ambiente relacionados con la pobreza directamente a través de las estructuras de la administración a un ritmo bastante rápido<sup>22</sup>. El Parlamento de Tanzania estableció un comité parlamentario sobre medio ambiente en 2001, y poco después el Gabinete aprobó un marco institucional de ordenación del medio ambiente. Esto condujo a la Vicepresidencia a formular el año siguiente una ley marco única sobre el medio ambiente. Su objetivo es simplificar las políticas vigentes a fin de aumentar las sinergias y la complementariedad. Los problemas identificados en el PAN se integraron en la estrategia gubernamental de desarrollo rural y en la estrategia de desarrollo del sector agrícola de 2001. Recientemente, se creó un Grupo de Trabajo sobre Medio Ambiente, de ámbito intersectorial, para integrar el medio ambiente en las políticas y planes gubernamentales a fin de velar por el uso sostenible de los recursos naturales para reducir la pobreza, y se anunció que se iban a integrar unidades de medio ambiente en los programas sectoriales de la administración.

Al mismo tiempo, el medio ambiente se incluyó en el mecanismo de los DELP como problema crítico intersectorial, y del proceso de los DELP resultaron, por ejemplo:

1) la identificación de los problemas de pobreza y medio ambiente; 2) la incorporación de datos ambientales en el sistema de observación de la pobreza; y 3) el fomento de la capacidad de los interesados directos pertenecientes o no a la administración. En una serie de seminarios y en un boletín se informa a los interesados gubernamentales y ajenos a la administración sobre los problemas de pobreza y medio ambiente que se deben integrar en el proceso de los DELP. Se realizó una evaluación estratégica del medio ambiente sobre la ordenación sostenible del medio ambiente para reducir la pobreza. La actual lista revisada de indicadores del sistema de vigilancia de la estrategia de lucha contra la pobreza incluye indicadores relativos a la pobreza y el medio ambiente, y la sostenibilidad ambiental se ha incluido expresamente en la sección de los resultados de las medidas de los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza.

---

<sup>22</sup> "Poverty Reduction Strategy: The Third Progress Report 2003/3", República Unida de Tanzania, abril de 2004 y "Second National Report on the Implementation of the UN Convention to Combat Drought and Desertification", División de Medio Ambiente de la Vicepresidencia, República Unida de Tanzania, mayo de 2002.



Desde el punto de vista financiero, se inició el primer estudio del gasto público en el medio ambiente para contribuir a la elaboración del marco gubernamental de gasto a plazo medio y las directrices para integrar el gasto en medio ambiente en los estudios del gasto público sectoriales. Algunas cuestiones prioritarias del PAN se integraron en el Acuerdo de Asociación de la Unión Europea. A fin de reducir la duplicación de tareas y de promover un uso eficiente de estos y otros recursos financieros, en 2001 se celebró un taller nacional sobre sinergias para estudiar las posibilidades de coordinar la aplicación de los cuatro instrumentos (la CLD, la Convención Marco sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención de Ramsar relativa a los humedales). En este taller se estableció un Comité técnico multisectorial compuesto por el sector privado, ONG y organizaciones comunitarias para estudiar la cuestión de las sinergias. Asimismo, el órgano de coordinación nacional y la CLD entablaron un procedimiento de reuniones periódicas con los órganos de coordinación nacional de otras convenciones.

## **VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES - LAS OPCIONES QUE BENEFICIAN A TODOS**

### **A. Conclusiones**

61. El número de solapamientos entre las iniciativas tendentes a solucionar los problemas de los países en desarrollo con capacidad y presupuesto limitados crea dificultades e inconvenientes para todas las partes y complica la tarea de abordar problemas esenciales sobre el terreno. Se requiere coherencia.
62. El proceso de los PAN se ocupa de los problemas de desertificación y degradación de las tierras y los recursos, que son fundamentales para la sostenibilidad ambiental y el potencial económico de las zonas rurales. El proceso de los DELP aborda los problemas de la pobreza, pero generalmente sin tener muy en cuenta la situación de los recursos naturales existentes. Ambos procesos se beneficiarían mutuamente si se combinaran sus puntos fuertes.
63. Sin embargo, los PAN aún no tienen capacidades suficientes para responder a los propósitos de los DELP y hacen falta medidas de fomento de la capacidad. Aunque la integración puede generar opciones beneficiosas para todos, entraña costos de coordinación y transacción que los países afectados que son Partes en la CLD deberían sufragar con ayuda del Mecanismo Mundial y de otros asociados.
64. Algunos países han admitido la necesidad de integrar los PAN en los DELP y han iniciado ese proceso, lo que ha permitido a otros países disponer de las primeras enseñanzas al respecto. La integración de los PAN se plantea principalmente a raíz de los problemas prácticos con que tropiezan los países afectados al aplicar sus PAN. El momento de la integración llega cuando se han identificado los problemas ambientales y de pobreza en muchos países. En cuanto a la integración, pueden hacerse progresos si se integran los aspectos ambientales y participativos claros de los PAN y el análisis económico y participativo concienzudo de los DELP, y si se sitúan los problemas en su contexto geográfico (es decir, determinando la localización de la

pobreza y de los problemas de medio ambiente). Algunos países, como Burkina Faso y Uganda, ya han concluido que este es el curso de acción lógico y necesario (véanse los anexos II y III).

65. La integración de los PAN en el mecanismo de los DELP es un medio para responder de manera analítica y práctica a los problemas reales sobre el terreno. La relación entre la pobreza y el medio ambiente apuntaría hacia las ventajas sinérgicas de abordar la degradación desde la perspectiva de la ayuda a los pobres y de abordar la pobreza a través de la mejora de la ordenación de tierras y aguas. La integración también se vería beneficiada si se crearan y emplearan instrumentos de planificación de intervenciones.

66. El objetivo de la integración sería establecer una base sólida sobre la que asentar un enfoque a largo plazo de la lucha contra la degradación de las tierras y la desertificación. Este enfoque, como piedra angular del ordenamiento sostenible de las tierras, además de contribuir vigorosamente a la reducción de la pobreza y la rehabilitación del ecosistema, también cumpliría objetivos importantes del Convenio sobre la Diversidad Biológica y de la Convención Marco sobre el Cambio Climático.

67. Para lograr la integración, en muchos casos será crucial otro nivel de incorporación. La segunda ronda de los DELP a menudo requerirá más representación regional y local y la participación de funcionarios y comunidades regionales y subregionales en la definición de medidas para remediar la desertificación y la degradación. La integración de los problemas de la pobreza y el medio ambiente en la planificación, la formulación de políticas y las asignaciones presupuestarias a escala nacional requiere apoyo y dirigencia central firmes y debe abordarse directamente a través de la estructura de la administración con un marco institucional adaptado, comités o grupos de trabajo y un órgano coordinador oficial capaz de proseguir la labor contribuyendo al proceso de planificación, presupuesto y supervisión gubernamentales.

68. El conjunto de instrumentos de examen y evaluación para confirmar la validez del enfoque de integración comprenderá lo siguiente: el análisis de los costos y los beneficios de la ordenación sostenible de las tierras para la reducción local de la pobreza; la identificación de los sectores afectados por la degradación; el acopio de datos e información básicos sobre los procesos de degradación y sus repercusiones en los servicios proporcionados por los ecosistemas, en la pobreza y en las actividades económicas; la definición y el diseño de medidas de integración a nivel local y nacional mediante un proceso participativo; y la supervisión y la evaluación de las actividades de integración.

69. Las enseñanzas obtenidas hasta el momento y la experiencia de algunos países afectados en lo que se refiere a la integración de los PAN en el proceso de los DELP deben servir a los países donantes y a las instituciones para iniciar una respuesta estructurada orientada hacia un programa de prevención de la degradación de las tierras y de reducción de la pobreza en una serie de países seleccionados (20 de África, 10 de América Latina y el Caribe, 10 de Asia y 5 de Europa central y oriental).

70. Aunque es importante que los países asuman firmemente su compromiso y den su apoyo básico, bastaría con una suma de entre 5 y 7 millones de dólares de los EE.UU. por país y por un trienio para impulsar el inicio de los programas, pues permitirían adoptar medidas correctivas sobre el terreno y subsidiariamente la gestión de la información, la transferencia de tecnología, el fomento de la capacidad, la vigilancia y la evaluación. El proceso de asociaciones piloto con

países iniciado por algunos países en el contexto del FMAM es un mecanismo importante que se puede aprovechar. La iniciativa TerrAfrica lanzada recientemente por el Banco Mundial podría ser otro mecanismo de financiación importante para África.

71. Aunque se pueden obtener resultados mediante muchas asociaciones y planteamientos diferentes, es importante organizar la información sobre las actividades y divulgar las enseñanzas obtenidas, y lo más indicado a tal efecto es recurrir al mecanismo del CRIC.

## **B. Recomendaciones**

72. Con el fin de elaborar un mecanismo efectivo para establecer un proceso de interrelación entre los PAN y los DELP que defina y ofrezca respuestas a la pobreza rural en las zonas que sufren desertificación, degradación de las tierras y sequía se han identificado cuatro pasos necesarios: los países más afectados tienen que cerciorarse de que el proceso de toma de decisiones relativas a los DELP permite una participación directa de los funcionarios de enlace de los PAN; los responsables de las decisiones en el marco del DELP deben velar por que en el análisis de la pobreza rural se tengan presentes los conocimientos especializados en materia de degradación de las tierras; el FMAM y los organismos de ejecución asociados tienen que prestar su apoyo al proceso de los PAN ejecutando programas para abordar la degradación de las tierras, la deforestación y los servicios que proporciona el ecosistema en todo su potencial; y los países desarrollados tienen que dar una respuesta realista y estructurada a los países afectados que participan en la vinculación entre los PAN y los DELP.

73. En función de las necesidades expuestas, se formulan las siguientes recomendaciones:

- a) El proceso de los PAN debe reforzarse para ofrecer análisis específicos localizados de la relación entre la pobreza y la degradación de las tierras. Hay que adaptar las instancias decisorias para que participen en ellas especialistas locales en medio ambiente y en asuntos concernientes a las áreas afectadas. En este proceso resulta esencial la participación comunitaria y local para determinar los problemas y desarrollar las mejores prácticas de ordenación de las tierras. Debe alentarse la toma de decisiones centrada en los problemas intersectoriales.
- b) Al mismo tiempo, se deben consolidar los DELP para atender específicamente a la relación entre medio ambiente y pobreza. También hay que reforzar los programas de prevención y de medidas correctivas, que tocan directamente el nexo entre pobreza y medio ambiente, y dar prioridad sin demora a la inversión en los proyectos inscritos en los PAN en los que exista la posibilidad de obtener un provecho general respecto de la reducción de la pobreza y la conservación de las tierras.
- c) La integración no es de por sí una panacea y sólo será creíble cuando todos los interesados presten respaldo político a la lucha contra la sequía y la desertificación, caso extremo de degradación de las tierras. Los funcionarios de enlace deben ser de alto nivel y con autoridad suficiente para intervenir directamente en el proceso de elaboración de los DELP. Las asignaciones presupuestarias intersectoriales para la ordenación sostenible de las tierras deben ser prioritarias y los funcionarios de enlace, además, deben establecer una estrategia decenal de aplicación de un PAN iterativo en el mecanismo de los DELP.

- d) Los países Partes afectados deben elaborar un planteamiento intersectorial de los problemas de pobreza y medio ambiente basado en un marco institucional sólido. Con ello se podrá llegar, por ejemplo, a establecer grupos de trabajo intersectoriales, a la integración del personal de los PAN en las instituciones tradicionales del sector, a la integración de los problemas de pobreza y medio ambiente en la planificación agraria y de otros sectores, y/o contribuir a la preparación del presupuesto estatal. Para que la integración sea lograda será necesario modificar los métodos de distribución y vigilancia de los fondos y de evaluación de los resultados.
- e) Las entidades internacionales, en particular el FMI, el Banco Mundial, el FMAM y sus asociados en la ejecución deben alentar, en el marco de la ordenación sostenible de la tierra, el avance de la integración de los procesos de los PAN y los DELP. Con ello propiciarán nuevas vinculaciones entre las tres convenciones en cuanto a su planteamiento de la sostenibilidad ambiental y las estrategias de reducción de la pobreza. La renovada atención que se presta en el FMAM a la degradación de las tierras, la deforestación y los servicios proporcionados por los ecosistemas debe convertirse plenamente en realidad mediante la integración de los PAN en el proceso de los DELP y la consiguiente ejecución sobre el terreno de los programas y proyectos.
- f) Los países Partes desarrollados deben dar una respuesta estructurada, a largo plazo y previsible a las necesidades de los países Partes afectados, sobre todo agilizando los procesos consultivos necesarios y sumándose a la creación de asociaciones, según lo previsto en la decisión 1/COP.6. Diez años después de la aprobación de la Convención, se debería poder, sin duda antes de la CP 8, diseñar y sostener un número considerable de actividades de ordenación sostenible de las tierras en varios países seleccionados mediante una sólida asociación entre los donantes y los países Partes afectados en el marco definido en las presentes conclusiones.
- g) Con miras a aumentar la eficacia de los funcionarios de enlace y sostener la integración de los PAN en los DELP, el Mecanismo Mundial y el FMAM deberían aportar recursos para cubrir los costos de transacción de la coordinación y apoyar el proceso analítico necesario mediante el fomento de la capacidad para la ordenación integrada de los recursos naturales, incluida la organización de seminarios para los funcionarios de enlace.
- h) Para llevar a efecto estas recomendaciones, hará falta una serie de asociaciones que abarcarán a organismos bilaterales y multilaterales y a ONG y funcionarán a través de los procesos de PAN/DELP y/u otros marcos estratégicos que sean necesarios.

## ANEXOS\*

### Anexo I

#### LA NECESIDAD DE INTEGRACIÓN CON ÉXITO ASEGURADO

Cuestiones	Cómo se abordan en los PAN	Cómo se abordan en los DERP	Objetivos y opciones de éxito asegurado
Degradación de las tierras en general	Tema central de los PAN	No se abordan, en general	<p>Identificar y abordar los costos económicos de la degradación y los beneficios que se derivarían de impedir y mitigar la degradación a nivel local y nacional, por ejemplo mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conservación de la tierra y del suelo para beneficiar al máximo los ecosistemas</li> <li>- Reducir la frecuencia/gravedad de las catástrofes naturales</li> <li>- Incorporar la gestión sostenible de la tierra en las políticas y programas macroeconómicos</li> <li>- Potenciar el crecimiento económico sostenible, por ejemplo desarrollando en las áreas rurales las oportunidades de obtener ingresos que, al mismo tiempo, reduzcan las presiones sobre el medio ambiente</li> <li>- Afrontar las raíces de la degradación del medio ambiente relacionadas con la pobreza</li> </ul>
Desertificación y sequía	Tema central de los PAN	No se abordan, en general	<p>Identificar y abordar los costos económicos de la desertificación y los beneficios de su mitigación a nivel local y nacional, por ejemplo mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Una menor migración rural de los grupos de menor nivel de ingresos, que fomenta la pobreza urbana</li> <li>- Abordando los problemas de tenencia de la tierra y de derechos de acceso</li> <li>- Mejorando los niveles de nutrición y de salud de los grupos de menor nivel de ingresos</li> <li>- Dedicando más atención a las estrategias orientadas a medios de subsistencia alternativos</li> </ul>
Salinización	Abordado por algunos países	No se aborda, en general	<p>Desarrollar prácticas de riego sostenibles que conduzcan a sistemas de alta productividad</p> <p>Mantener la resistencia de los ecosistemas</p> <p>Identificar las fuentes de la salinización y sus efectos sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las necesidades de riego de los cultivos</li> <li>- La productividad de la tierra</li> <li>- La degradación de la tierra (riego con agua salada)</li> </ul>

\* Los anexos se reproducen en el idioma en que han sido presentados.

<b>Cuestiones</b>	<b>Cómo se abordan en los PAN</b>	<b>Cómo se abordan en los DERP</b>	<b>Objetivos y opciones de éxito asegurado</b>
Pobreza rural	No se suele abordar, excepto quizá en términos de la disminución de la productividad del suelo	La mayoría de los DERP contienen estrategias de crecimiento económico para las áreas rurales	Sistemas económicos viables que incorporen actividades con medios de subsistencia alternativos y una base productiva de gestión de la agricultura y de los recursos naturales en un entorno rural sostenible
Disminución de la productividad agrícola	Suele incluirse un resumen de lo que se conoce acerca de la ubicación y causas de la disminución	No suele abordarse, excepto en circunstancias graves	Mayor productividad agrícola y mayores ingresos por actividades agrícolas Mayor seguridad de los alimentos y menor pobreza Se calculan los impactos económicos nacionales y los impactos sobre la pobreza local y la seguridad de los alimentos, se analizan los beneficios de un aumento de la productividad, y se efectúan las inversiones apropiadas
Falta de acceso a créditos	No se aborda, en general	Algunos DERP mencionan esta cuestión en relación con las pequeñas empresas, pero pocos en relación con la reducción de la pobreza	Mayores ingresos de la agricultura y/o utilización de otros recursos naturales y, con ello, una mayor rentabilidad de la gestión sostenible de la tierra Capacidad de actuación para los decisores locales y para los usuarios finales de los recursos naturales en un contexto de equilibrio de género
Bajos precios del productor	No se aborda, en general	Pocos DERP mencionan esta cuestión	A nivel de explotación agrícola, aumentar la rentabilidad de las prácticas que mejoran la gestión de la tierra y la productividad, y entre ellas: conservación del suelo y del agua, agrosilvicultura, sistemas de cultivo/ganadería, para productos fertilizantes y pecuarios A nivel nacional, algunas opciones son: el fomento de nuevas mercancías básicas, la investigación agrícola, la mejora de las infraestructuras, la ampliación de los mercados y la creación de capacidad
Tenencia y propiedad de la tierra	Abordada en algunos países	Pocos DERP mencionan esta cuestión	Seguridad de la tenencia y capacidad de un compromiso duradero con respecto a la productividad de la tierra y el acceso a créditos Promoción de prácticas de gestión sostenible de la tierra mediante un acceso más seguro y equitativo a las tierras
Énfasis en los sistemas tradicionales de gestión de la tierra	Componente de un PAN relativo al pastoreo excesivo	En su mayoría, los DERP no abordan esta cuestión	Sistemas sostenibles e integrales de gestión de la tierra que traten de aliviar las actuales presiones, y particularmente las fluctuaciones del medio ambiente, a fin de conseguir una sostenibilidad y productividad máximas mediante el mantenimiento de sistemas de subsistencia tradicionales y de otra índole

<sup>1</sup> Cuestiones específicas con efectos directos sobre la desertificación, la degradación de la tierra, la gestión sostenible de la tierra, la pobreza y la productividad agrícola.

## Anexo II

### LA INTEGRACIÓN DE LOS PAN EN LOS DERP: LA EXPERIENCIA DE BURKINA FASO

#### *Introducción*

La financiación de la lucha contra la desertificación mediante los cauces tradicionales resultó decepcionante en la mayoría de los países de África afectados por la sequía y por la degradación de las tierras, especialmente después de los esfuerzos que aquéllos realizaron por formular y adoptar PAN en el marco de la CNUMAD. En Burkina Faso, la formulación y adopción de un PAN culminó un largo y paciente proceso participativo que dio comienzo en 1999; el PAN fue adoptado en mayo de 2000 y puesto en marcha por el Jefe del Estado con una gran ceremonia en junio de ese mismo año.

En septiembre de 1997, los Directores Ejecutivos del FMI y de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) decidieron que Burkina Faso estaba facultada para recibir asistencia en el marco de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME). En consecuencia, el Gobierno desarrolló un primer documento sobre un marco estratégico para la reducción de la pobreza - *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté* (CSLP), que permitía al país beneficiarse de esa iniciativa en 2000. En febrero/marzo de 2002, Burkina Faso fue declarada apta para recibir una mayor asistencia como PPME, tras la preparación de un nuevo análisis de sostenibilidad de la deuda que reflejaba datos recientes. Con ello, el importe total de la asistencia de Estados Unidos con destino a la iniciativa PPME pasaba de los 398 millones de dólares de los EE.UU. originalmente asignados a 424 millones de dólares de los EE.UU.

La evolución de esas dos iniciativas como marcos estratégicos paralelos para el desarrollo socioeconómico en Burkina Faso concluyó con la reciente integración de la primera en la segunda, a raíz de un proceso que se analiza en el presente documento.

#### *Descripción general de la implementación del PAN y del CSLP*

El Programa de acción nacional de lucha contra la desertificación de Burkina Faso -*Programme d'action nationale de lutte contre la désertification* (PAN/LCD)- incluye un mecanismo de financiación: el Fondo de desarrollo local -*Fonds de développement local* (FDL)-, destinado a financiar planes de desarrollo a nivel comunitario elaborados mediante un proceso de Evaluación rural participativa (ERP). Este tipo de fondos se destina a las poblaciones capacitadas para la gestión, como parte integrante de diversos Proyectos de desarrollo local (PDL), en virtud de los cuales las poblaciones locales, con una visión común de su futuro, deciden planificar su desarrollo socioeconómico, priorizar las correspondientes necesidades para la gestión de sus recursos naturales, y tratar de movilizar los recursos necesarios para poner en práctica los consiguientes mecanismos de planificación del desarrollo, conocidos como Planes de desarrollo local. Durante muchos decenios, se han ejecutado en el país proyectos destinados a comunidades locales, algunos de ellos importantes, como el *Programme national de gestion des terroirs* (PNGT), la serie de *Programmes de développement rural intégré* (PDRI) y de *Programmes de développement local* (PDL) en diversas provincias o grupos de provincias, el *Programme Sahel Burkinabé* (PSB), o el *Projet d'aménagement des terroirs et conservation des ressources naturelles dans le plateau central* (PATECORE), etc. Dado que los fondos aportados

en el marco de esos proyectos y programas están sujetos a fragmentación espacial y temporal, y dado que su devolución a la población local no siempre ha sido efectiva, el PAN conservó el Fondo nacional de lucha contra la desertificación -*Fonds national de lutte contre la desertification* (FND)- como mejor solución para proporcionar fondos de manera sostenible a las actividades relacionadas con la CNUMAD. El FND contendría todos los recursos financieros disponibles destinados a la CNUMAD, y los redistribuiría apropiadamente entre las regiones afectadas del país. Lamentablemente, por razones institucionales, jurídicas y procedimentales, en lo que se refiere a la comunidad de donantes ese fondo todavía no ha sido puesto en funcionamiento, pese a que ha habido algunas consignaciones presupuestarias del Gobierno. Entre tanto, se siguen realizando actuaciones contra la desertificación en el marco de proyectos de desarrollo rural con financiación bilateral y multilateral.

En el ámbito de la reducción de la pobreza, la primera versión del CSLP fue adoptada por el Gobierno en noviembre de 2000, a raíz de las medidas adoptadas para cumplir los requisitos de la iniciativa PPME durante el período 1997-2000. El umbral de pobreza por año y por habitante quedó establecido en 41.099 FCFA (equivalentes a 74 dólares de los EE.UU.) en 1994, y fue actualizado a 72.690 FCFA (equivalentes a 123 dólares de los EE.UU.) en 1998, como consecuencia de la devaluación del franco CFA en enero de 1994. Desde ese año, la incidencia de la pobreza (porcentaje de la población que vive por debajo del umbral de pobreza) disminuyó en 8 puntos porcentuales hasta llegar al 42% en 1998 para los agricultores en general, aunque aumentó en un 2% hasta llegar al 53% para los agricultores de cultivos alimentarios. El primer trienio de aplicación del CSLP (2000-2002) arrojó resultados dispares. La vulnerabilidad de una economía nacional basada esencialmente en la agricultura, sector muy sensible a la variabilidad del clima, no permitió alcanzar el crecimiento económico anual previsto, del 5,5%. La cifra real durante ese período fue de 3,9%. En promedio, la incidencia de la pobreza aumentó, pasando del 45,3% en 1998 al 46,4% en 2003. El umbral de pobreza fue revisado en 2003, cifrándose en 82.672 FCFA en 2003 (equivalentes a 150 dólares de los EE.UU.). La incidencia de la pobreza corre pareja a una disminución de la pobreza persistente. Entre la población pobre, el aumento porcentual del número de pobres vulnerables pasó del 57,6 al 48,8% entre 1998 y 2003 mientras que, entre 1994 y 1998, las cifras correspondientes fueron de 52,2 y 57,6%, respectivamente. A fin de mejorar la eficacia en la aplicación del CSLP, el Gobierno decidió dedicar especial atención a la coherencia entre dicho plan y las otras estrategias sectoriales de desarrollo. En octubre de 2003, el CSLP fue revisado con objeto de:

- Cerciorarse de la adecuación de sus objetivos iniciales, a la vista de los primeros resultados obtenidos y de la nueva cifra de incidencia de la pobreza;
- Evaluar la necesidad de ampliar el espectro de sectores prioritarios y de reajustar en consonancia sus componentes estratégicos;
- Descentralizar el proceso del CSLP hasta el primer nivel (13 regiones administrativas del país); y
- Asegurar una mayor participación del sector privado y de la sociedad civil.

El proceso de revisión estuvo guiado por los principios siguientes: equidad, coherencia de las acciones, capacitamiento de la población pobre, reducción de las desigualdades entre hombres y mujeres, armonización de las disparidades regionales, y participación.



### *Integración del PAN en el CSLP*

El *Conseil national pour l'environnement et le développement durable* (CONEDD), organismo medioambiental de Burkina Faso, que había observado una clara y persistente falta de entusiasmo de los organismos de desarrollo con respecto a la movilización de recursos para financiar el PAN, comprendió que financiando el PAN como programa "autónomo" clásico bajo la supervisión del Ministerio del Medio Ambiente no se cumplían las expectativas del Gobierno. Se realizaron una serie de estudios para comprender la cuestión y tratar de encontrar una solución. Aunque esos estudios eran específicos en ciertos aspectos, todos ellos contribuyeron a dar con una solución mundial a un mismo y grave problema: no se recibían fondos destinados directamente a la aplicación del PAN por parte de los donantes (denominados Socios técnicos y financieros -*Partenaires techniques et financiers* (PTF). Ni siquiera el FND, adoptado y aprobado por consenso tras un prolongado proceso participativo, recibía pleno apoyo de la comunidad de PTF.

Así, en 2002, un estudio de viabilidad sobre la integración del PAN en el CSLP, emprendido por el antiguo *Conseil national pour la gestion de l'environnement* (CONAGESE) (en la actualidad, CONEDD), con el apoyo del *Comité permanent inter États de lutte contre la sécheresse au Sahel* (CILSS), llevó a recomendar: 1) que el CSLP "mejorara" su estrategia; 2) que se adoptaran medidas específicas (de creación de capacidad) para reforzar la secretaría permanente del CONAGESE por mediación del Ministerio del Medio Ambiente; y 3) que se ampliaran o emprendieran determinadas acciones con la contribución de los demás ministerios, en particular con respecto a la seguridad en la tenencia de la tierra, al capacitamiento de las poblaciones locales, a la adopción de métodos intensivos de explotación pecuaria con objeto de aliviar la presión de la ganadería sobre los recursos naturales, a la educación sobre el medio ambiente, al saneamiento de las aguas en las áreas rurales, y en otros aspectos. En el estudio se recomendaba también incluir en el CSLP indicadores adicionales que reflejaran específicamente la lucha contra la desertificación.

En 2002 y 2003 se realizaron otros estudios interrelacionados, con apoyo del Mecanismo Mundial. Esos estudios influyeron considerablemente en el proceso de integración del PAN en el CSLP.

- Examen de proyectos y programas que contribuyen a los objetivos de la CNUMAD: En este estudio se identificaban los recursos financieros asignados a actividades que afectaban directamente a la consecución de los objetivos de la CNUMAD y a la representación de su distribución espacial durante el período 2000-2002. Del análisis se derivaron dos conceptos importantes: por una parte, la capacidad de un proyecto para potenciar la CNUMAD -*Teneur en LCD*- y, por otra, el índice de potenciación de la CNUMAD -*Indice LCD*- de una entidad administrativa.
- Evaluación de las necesidades financieras adicionales para la implementación del PAN: La finalidad de este estudio era evaluar en términos financieros la desproporción entre la demanda (incluidas las comunidades locales) de financiación del PAN por parte del Gobierno y la oferta realmente existente. Para el conjunto de las fuentes de financiación, el estudio indicaba que la demanda media anual en relación con la CNUMAD, proyectada a lo largo de un período de 15 años a contar desde 2002, se cifró en torno a 389.500.000 dólares de los EE.UU., mientras que la oferta media anual,

calculada a partir de las actividades financiadas en 2000-2002 en relación con la CNUMAD, ascendía a 216.547.000 dólares de los EE.UU. La diferencia es de unos 172.953.000 dólares de los EE.UU. anuales. Esta cifra permite hacerse una idea del esfuerzo financiero adicional que será necesario para combatir mínimamente el fenómeno de la desertificación en Burkina Faso. El estudio mostraba también, basándose en los conceptos de capacidad de potenciación en términos de la CNUMAD y de índice de potenciación de la lucha contra la desertificación, anteriormente mencionados, la distribución espacial de los recursos efectivamente destinados a la lucha contra la desertificación. El análisis espacial dejó claro que, más allá de las cifras sobre la desigualdad, era necesario que el Gobierno y sus aliados se sentaran a una mesa y reconsideraran la manera de distribuir uniformemente en términos financieros los esfuerzos orientados a la CNUMAD en el futuro.

- Plan operacional para la aplicación del PAN: Este estudio se centró en el tema de la financiación del PAN, tomando en cuenta la opinión del gobierno, de las ONG y de las asociaciones, de las poblaciones locales y de la colectividad de donantes. Desembocó en la recomendación de fomentar la sinergia con respecto al PAN mediante: 1) una integración de sus actividades en términos de las diversas fuentes de financiación que contribuyen a su realización (el Gobierno, las ONG, el gobierno local, las organizaciones comunitarias, los donantes), canalizándolas hacia el punto focal nacional a efectos de capitalización y de notificación; 2) trasladando las siete áreas de acción prioritaria identificadas en el PAN a los cuatro ejes estratégicos del CSLP para asegurarse la financiación de actividades relacionadas con la CNUMAD mediante el CSLP como conducto privilegiado para la movilización de recursos externos destinados al desarrollo. Las recomendaciones de ese estudio, en forma de plan de aplicación operacional para el PAN, respaldadas por un taller nacional en el que participaron todas las partes interesadas, llegaron en el momento idóneo para ser tenidas en cuenta en la versión revisada del CSLP.

Así, la nueva versión del CSLP, cuyos ámbitos prioritarios se limitaban inicialmente a cuatro temas (educación básica, salud, agua potable, desarrollo rural y seguridad de los alimentos) se amplió para incluir cinco temas más (HIV/SIDA, medio ambiente y saneamiento, seguridad pública, pequeñas y medianas empresas, y creación de capacidad y nuevas tecnologías de información y de comunicación). Esta versión revisada del CSLP fue objeto de una mesa redonda, que se celebró en Uagadugú en marzo de 2004, y en la cual la comunidad de donantes anunció su nivel de aportación en apoyo de los esfuerzos del Gobierno por luchar contra la pobreza y promover el crecimiento económico. Se consiguió, con ello, aplicar el principio de financiar por ese medio el PAN nacional relacionado con la CNUMAD. El importe total de los recursos financieros anunciados durante la mesa redonda ascendió a 170 millones de dólares de los EE.UU.

#### *Posibles dificultades y obstáculos vinculados a la integración del PAN*

La experiencia de Burkina Faso en cuanto a la integración del PAN está aún en sus comienzos. El tiempo transcurrido no es suficiente para extraer conclusiones. Sin embargo, cabe observar que el planteamiento es prometedor, siempre y cuando se reúnan las condiciones siguientes:

- El potencial de la integración radica en su capacidad para crear un entorno en el que todas las partes interesadas en la lucha contra la desertificación sean conscientes y tengan motivos para trabajar conjuntamente por el mismo objetivo, sea cual sea la institución a la que pertenezcan. Otro punto fuerte es la desaparición de la incertidumbre en cuanto al compromiso de los donantes o, al menos, su reducción a un nivel insignificante, propiciando con ello la eficacia en la aplicación de los objetivos de la CNUMAD, en buena armonía con los demás programas para el desarrollo.
- La aspiración de lograr una sensibilización generalizada es muy importante, dado que en el contexto de Burkina Faso, y particularmente en la administración, la efectividad de la cooperación en pos de un objetivo común suele resultar afectada por obstáculos institucionales. Una campaña potente y continua de sensibilización, acompañada de sesiones de formación para familiarizar a los demás actores con los objetivos de la CNUMAD, el contenido del PAN, y su aplicación en la práctica, son vitales para la aportación de los demás actores externos al ministerio del órgano coordinador nacional. Se hace necesaria una serie de memorandos de entendimiento entre dicho órgano y los organismos contribuyentes, en los que se defina la naturaleza de la contribución, los plazos y, cuando proceda, los recursos que se ofrecerán. Otro aspecto en relación con este planteamiento sinérgico de la integración del PAN, desde el punto de vista del órgano coordinador nacional y de su punto focal nacional, consiste en que estos últimos se utilizan para gestionar por sí mismos los recursos, con destino a proyectos sobre los que tienen un control total. Darles la posibilidad de desempeñar un papel de coordinación, o implicar a los contribuyentes no necesariamente en el ámbito de un mismo ministerio, o incluso en un mismo ámbito sectorial, será difícil. El personal responsable de esas funciones debe ser formado, particularmente en la gestión de contratos (negociación, formulación, seguimiento, evaluación y notificación).
- Con respecto al compromiso de la colectividad de donantes, se plantean dos grandes aspiraciones: cómo influir en su estrecha vinculación con su notoriedad institucional, y cómo resolver sus dificultades a la hora de gestionar un apoyo financiero fragmentado. El fracaso del FND como mecanismo ordinario de financiación del PAN se debe esencialmente a las dificultades encontradas por algunos donantes para adaptarse al estatus jurídico del fondo (estatus asociativo). Pero es también sabido que el denominador común de sus preocupaciones es el hecho de que contribuyendo a ese fondo pierden la posibilidad de mostrar unos resultados tangibles en lo que concierne a la notoriedad de sus respectivas instituciones en el país. El Gobierno no puede influir en la falta de flexibilidad en las preferencias y mecanismos de financiación de algunos donantes. Sólo con la concertación de acuerdos financieros concretos para actividades relacionadas con la CNUMAD mediante el plan de acción prioritario CSLP podrá el Gobierno saber si la flexibilidad esperada está o no presente. El PAN, como ya se ha indicado, persigue la realización de actuaciones a nivel de comunidad local. Si los donantes no contribuyen al FND, deberán fragmentar los recursos financieros asignados para poder atender a las necesidades del PAN a nivel comunitario. La mayoría de ellos no están preparados para una microgestión de sus recursos. Por ello, sigue existiendo la posibilidad de que algunos organismos donantes sigan escogiendo su parte preferida del país y utilizando procedimientos que no permiten al gobierno aplicar el principio de igualdad de las disparidades regionales. Con todo, un

proyecto piloto denominado Fondo canadiense de asistencia para la aplicación de la CNUMAD generó, entre 1997 y 2002, numerosos resultados positivos que deberían servir de ejemplo como soluciones potenciales para la mayoría de los problemas de financiación y de orden práctico.

- En términos operacionales, una de las aspiraciones sería un acuerdo sobre el mecanismo de vigilancia y evaluación para la aplicación del PAN. Es muy poco lo que Burkina ha avanzado en ese respecto. Debería realizarse un esfuerzo especial para la consecución de un consenso en torno a los diversos indicadores que se utilizarán para vigilar los progresos, y debería establecerse un mecanismo real para aplicar aquéllos en un entorno operacional. Otra aspiración que cabe señalar es la eficacia de las ONG y de las organizaciones comunitarias locales. Algunas de éstas han sido creadas indirectamente por los dirigentes políticos para reforzar su influencia, y no siempre cumplen los requisitos de "independencia", "legitimidad" y "representación" de las poblaciones rurales. Se suscitan con ello numerosos problemas de sinergia a propósito del PAN, dado que los intereses de los dirigentes tienden a prevalecer sobre el interés por la coordinación.

### *Conclusión*

La falta de un mecanismo de financiación adecuada ha sido la principal causa de los retrasos en la implementación del PAN en Burkina Faso. El modelo clásico resultó no ser suficientemente eficaz. El desarrollo concomitante del CSLP y del PAN no permitió una plena integración de este último en la estrategia de aquél, en base a la estrecha correlación existente entre la pobreza y la degradación de la tierra y la desertificación. Gracias a los esfuerzos del Mecanismo Mundial, Burkina Faso pudo desarrollar un mecanismo de integración en forma de Plan de aplicación operacional del PAN, que fomentaba la sinergia en torno al PAN mediante la estrategia de reducción de la pobreza, implicando a todas las partes interesadas cuyas actividades orientadas a la CNUMAD son capitalizadas bajo la coordinación del órgano de coordinación nacional. Además, el DERP (CSLP en Burkina) se utiliza, mediante su plan de acción prioritario, como marco para canalizar una financiación adecuada que será redistribuida entre actividades orientadas a la CNUMAD, como se contempla en el PAN. Ello fue posible estableciendo una correspondencia entre los siete ámbitos prioritarios del PAN y los cuatro ejes estratégicos del CSLP.

Aunque no se dispone todavía de ejemplos concretos de actividades de aplicación del PAN en esta nueva modalidad, el hecho de que haya un consenso a ese respecto entre el gobierno y la comunidad de donantes es ya un gran logro. Sigue habiendo desafíos, a pesar de todo; pero son en su mayoría de carácter operacional, y existen ciertamente soluciones para ellos.

### Anexo III

## PLAN DE ACCIÓN DE UGANDA PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA

### *Introducción*

Desde 1997, Uganda viene aplicando un Plan de acción para la erradicación de la pobreza (PAEP): el Documento de estrategia para la reducción de la pobreza (DERP). El PAEP es un marco estratégico general de planificación y desarrollo, orientado a las políticas que tratan de atajar tanto las causas como las manifestaciones de la pobreza, que orienta la planificación y la programación del desarrollo económico y social. Ha sido aplicado en un marco de gobernanza descentralizada mediante programas de asistencia sectoriales (PAS) desarrollados por los correspondientes sectores. El gobierno da prioridad a los programas que tienen implicaciones directas y positivas con respecto al PAEP, por lo que éste cuenta con una buena voluntad política en todos los órdenes. El primer PAEP, preparado mediante un proceso consultivo con muy diversas partes interesadas, influyó grandemente a la hora de orientar la preparación de planes sectoriales y programas de inversión, mejorando la efectividad de los Programas de gastos a medio plazo (PGMP) del Gobierno, de carácter trienal, y ayudando de ese modo a conseguir reducciones sustanciales en el número de ugandeses que viven en la pobreza absoluta. Sus resultados giraban en torno a cuatro temas interrelacionados, denominados "pilares", en virtud de los cuales se desarrollaron y aplicaron planes y programas sectoriales. Esos cuatro pilares son:

- a) Crecimiento económico rápido y sostenible, y transformación estructural;
- b) Buena gobernanza y seguridad;
- c) Acciones que mejoren directamente la capacidad de los pobres para obtener ingresos; y
- d) Acciones que mejoren directamente la calidad de vida de los pobres.

El PAEP no es meramente un conjunto de actividades destinadas a los miembros más pobres de la economía. Es una estrategia para la nación en su conjunto, orientada a mejorar el bienestar de todos los ugandeses y a erradicar la pobreza. Está orientado a políticas que abordan tanto las causas como las manifestaciones de la pobreza. Aunque el PAEP ha conseguido logros importantes, hay dificultades que afectan a su aplicación y a sus consecuencias. Por ello, se ha efectuado una revisión basada en la identificación de acciones incrementales para emprender esos desafíos y para incorporar las cuestiones y novedades que vayan surgiendo.

La revisión dio comienzo en 2003 con la creación de varios grupos de trabajo sectoriales (GTS) dedicados, respectivamente, al agua, a la agricultura, y al medio ambiente y los recursos naturales (MARN). En el contexto de esos grupos, se establecieron equipos de tareas/grupos de tareas para abordar temas subsectoriales específicos.

La revisión amplió el alcance del PAEP de 1997, con objeto de abordar cuestiones vinculadas a áreas de reducción indirecta de la pobreza. El PAEP de 1997 se centró, en particular, en las áreas de reducción directa de la pobreza que necesitaban una atención más

urgente. El proyecto de PAEP, que ha sido sometido al equipo ministerial, descansa en los "pilares" siguientes: gestión económica, producción, competitividad e ingresos, seguridad, resolución de conflictos y gestión de desastres, gobernanza y desarrollo humano.

#### *El plan de acción nacional de lucha contra la desertificación*

La CNUMAD entró en vigor en 1996, y fue ratificada por Uganda en 1997. Posteriormente, el Ministerio de Agricultura, Industrias Animales y Pesquerías (MAIAP) estableció una secretaría, denominada punto focal, para coordinar la aplicación de la Convención. Hasta la fecha, la secretaría ha desarrollado el PAN, que constituye la estrategia de implementación, ha propuesto la creación de un Fondo Nacional Ugandés de Lucha contra la Desertificación, y ha preparado el mapa de ruta para la movilización de recursos, señalando en particular las carencias temáticas y de recursos a efectos de implementación del PAN. En su esfuerzo por agilizar la aplicación de la CNUMAD, el Gobierno desarrolló un programa integrado de desarrollo de las tierras secas (PIDTS) como vehículo para la puesta en práctica del PAN.

#### *Integración del PAN en el PAEP*

La aplicación del PAEP de 1997 en diferentes zonas agroecológicas suscitó respuestas mucho más lentas en las tierras secas que en otros lugares, y su efecto sobre el PAN fue tangencial. Ello parece deberse a factores externos, especialmente la situación inicial y los impedimentos sistémicos específicos de esa zona, que quedaron enmascarados por los planteamientos normalizados. Esos factores externos están estrechamente vinculados a las cuestiones transversales que afectan al PAEP (véase el párrafo 3 *supra*), y que se manifiestan claramente en las tierras secas. La revisión del PAEP constituía una oportunidad para dar relieve político a los problemas de las tierras secas en general y al PAN en particular, a fin de emprender acciones afirmativas para eliminar las disparidades y desventajas económicas y sociales que aquejan a las comunidades de las tierras secas, de modo que se pueda conseguir un uso y conservación sostenible de los recursos naturales y reducir la vulnerabilidad de las comunidades residentes ante los riesgos y conmociones naturales y sociales. Hay también otra oportunidad de instalar el PAN en un marco de políticas con unos recursos asegurados para su aplicación. A este respecto, son importantísimas las sinergias inherentes, los beneficios comunes, y el potencial para una racionalización programática en todos los sectores y convenciones, como la CNUMAD, la CMCC y el CDB.

La integración corrió a cargo de un equipo de tareas *ad hoc* multidisciplinario que trabajó como subgrupo del Grupo de trabajo sectorial sobre medio ambiente y recursos naturales y del Grupo de trabajo sectorial sobre agricultura. La metodología estaba estructurada en torno al estudio de los documentos pertinentes para identificar temas clave y programas que permitieran integrar el PAN en el PAEP. Se aplicó también una herramienta de diagnóstico comparativa al PAEP, al PAN, a los resultados de otros GTS pertinentes y al programa integrado de desarrollo de las tierras secas, con objeto de identificar carencias que se incluirían en el PAEP revisado. Las carencias, cuestiones y programas así identificados fueron presentados al GTS sobre medio ambiente y recursos naturales y al GTS sobre agricultura (véase la tabla más adelante). Se revisaron asimismo los resultados de otros GTS pertinentes (agua, energía, silvicultura, flora y fauna), y sus textos fueron revisados a fin de reflejar adecuadamente las cuestiones y carencias identificadas por el equipo de tareas. Seguidamente, éste presionó sobre los centros decisores

pertinentes para asegurarse de que las cuestiones quedaban reflejadas en el documento final del PAEP.

La integración del PAN en el PAEP estaba orientada a actuaciones de primera línea capaces de abordar los problemas específicos de las tierras secas, poniendo de manifiesto todo el potencial de la zona para contribuir al desarrollo nacional, permitiendo a las comunidades locales vivir mejor que en otras localidades del país, y generando una dinámica interna que pudiera hacer las tierras secas más receptivas a los procesos de desarrollo nacionales, como el PAEP. A ese respecto, se propuso una serie de respuestas en cuatro grandes áreas. A saber:

- Respuesta programática - Actividades de primera línea incorporadas en el programa integrado de desarrollo de las tierras secas;
- Respuesta legislativa y en materia de políticas - Desarrollo y aplicación de una política de conservación de los suelos y del agua, y de una política para el desarrollo de los pastizales. Se propone incentivar esas políticas mediante una legislación general, aunque eficaz, sobre la conservación de los suelos y del agua, en sustitución de la Ordenanza sobre la conservación de los suelos (tierras no africanas) de 1958 (cap. 245);
- Respuesta institucional - Creación de un Centro de Desarrollo de Pastizales que realice investigaciones sobre los problemas del desarrollo de pastizales. La generación, distribución y divulgación de la información, las enseñanzas extraídas y experiencias conexas, la creación de conocimientos y los cursos de puesta al día serán la enseña de ese centro; y
- Respuestas financieras - Un planteamiento en dos frentes, en primer lugar para crear un "fondo de dotación" para financiar a largo plazo la implementación del PAN, sumado a la obtención de fondos para financiar el Programa integrado de desarrollo de las tierras secas y otros programas conexas.

Las actividades precedentes constituyen una acción afirmativa orientada en beneficio de las tierras secas, que sufren una degradación endémica y están amenazadas por la desertificación. La acción afirmativa no sólo pondrá al descubierto el potencial de esas áreas para desempeñar el papel que les corresponde en la economía nacional, sino que también hará a las comunidades residentes menos vulnerables y más capaces de hacer frente a la sequía y a sus vicisitudes, y enjugará los costos sociales y económicos concomitantes. Esos costos justifican el apoyo fiscal y las inversiones; baste señalar que la inacción implicaría una presión continuada y la perpetuación de la pobreza endémica en esas áreas, gravando con ello el progreso económico de todo el país.

#### *Observaciones finales*

Dado que el gobierno y los donantes dan prioridad a los sectores, programas y proyectos que contribuyen a la reducción de la pobreza, hay una competencia cada vez mayor por figurar en el PAEP. En ese sentido, los puntos focales para la CNUMAD podrían encontrarse en verdaderas dificultades si no cuentan con un apoyo político interno apropiado y con un interés real de los países Partes desarrollados en lo referente a la CNUMAD.

**Tabla**  
**Prioridades del PAN en relación con los pilares del PAEP**

Área prioritaria del PAN	Pilares del PAEP			
	Crecimiento económico y reforma estructural	Buena gobernanza	Mayores posibilidades de que los pobres obtengan ingresos	Mejor calidad de vida de los pobres
Generación, intercambio y difusión de la información	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) recopilación y análisis de datos sobre la sequía y la desertificación como parte integrante de una mejor información sobre las oportunidades económicas en todos los sectores</li> <li>b) como componente de la información sobre la infraestructura social, física y humana para el crecimiento económico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) elemento integrante de la gestión de desastres</li> <li>b) información para una buena gobernanza en relación con el medio ambiente</li> </ul>	<p>Como un medio para conseguir acceso a la información sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) servicios consultivos y mercados</li> <li>b) tecnología apropiada</li> <li>c) bienes productivos</li> <li>d) infraestructura y oportunidades de empleo</li> <li>e) una base de recursos naturales sostenibles</li> <li>f) mecanismos para hacer frente a grandes conmociones temporales</li> </ul>	<p>Como parte de la información sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) fomento de la educación y de la alfabetización</li> <li>b) fomento de la salud</li> <li>c) mejora del acceso a la información</li> <li>d) saneamientos adecuados</li> <li>e) capacitamiento</li> </ul>
Sensibilización y formación	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) hay que sensibilizar a quienes formulan políticas macroeconómicas en lo referente a las tierras secas</li> <li>b) formación con respecto a la economía de la degradación de la tierra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) la buena gobernanza engloba una gestión sostenible de los recursos naturales</li> <li>b) el los seminarios sobre la mejora de la capacidad de rendir cuentas deberían incluirse aspectos relativos a las tierras secas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) conocimiento de las pautas adecuadas en el uso de los recursos</li> <li>b) unas políticas apropiadas para los usuarios de los recursos</li> <li>c) conciencia con respecto a un entorno institucional que dé capacidad a los usuarios de los recursos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) parte de la campaña de alfabetización</li> <li>b) en el marco de la sensibilización sobre VIH/SIDA</li> <li>c) oportunidades de inversión en tierras secas</li> </ul>
Desarrollo, gestión y conservación del agua	El crecimiento económico sostenible está basado en unas pautas adecuadas de uso de los recursos, de tal modo que esta área prioritaria sea un elemento clave para la creación de un entorno que haga posible un crecimiento económico rápido y sostenible	En el marco del respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos y de la igualdad	Como un componente más de la utilización y gestión de los recursos naturales	En el contexto del agua y de los saneamientos
Gestión de la tierra	<p>En el contexto de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) el papel que desempeñan la agricultura, los servicios públicos básicos, la industria manufacturera, la minería y los servicios</li> <li>b) la mejora de la infraestructura para el desarrollo del sector privado</li> </ul>	En el marco de la gestión, prevención y resolución de conflictos	<p>En el contexto de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) el acceso a los bienes productivos</li> <li>b) un aumento de los beneficios por efecto de un mejor uso de los recursos</li> </ul>	En el marco de un sistema apropiado de tenencia de la tierra



Área prioritaria del PAN	Pilares del PAEP			
	Crecimiento económico y reforma estructural	Buena gobernanza	Mayores posibilidades de que los pobres obtengan ingresos	Mejor calidad de vida de los pobres
Aforestación y agrosilvicultura	En el marco de la agricultura, de la ganadería, de las pesquerías y de la silvicultura	Como un elemento más de la gestión de desastres	Como un elemento más de: a) el aumento de los beneficios mediante un mejor uso de los recursos b) el aumento de los ingresos de los desfavorecidos	En el contexto de la vivienda y de la energía doméstica
Desarrollo y uso de fuentes de energía alternativas	Como un elemento más de la mejora de la infraestructura para el desarrollo del sector privado	En el marco de la gestión de desastres	Como un componente de: a) el aumento de los beneficios mediante un mejor uso de los recursos b) el aumento de las oportunidades de empleo (por ejemplo, electrificación rural) c) las microempresas y las empresas en pequeña escala	En el contexto de la vivienda y de la energía doméstica
Apoyo institucional al PAN	En el marco de: a) el papel desempeñado por la agricultura, los servicios públicos básicos, la industria manufacturera, la minería y los servicios b) la orientación del gasto público a la erradicación/reducción de la pobreza c) la ampliación de los mercados d) la eliminación de restricciones institucionales e) el capital humano	En el marco de: a) la administración de justicia b) la planificación, descentralización y democratización c) la administración pública y la prestación de servicios d) la paz y la resolución de conflictos e) la alianza con ONG	En el marco de: a) el acceso a los bienes productivos b) el aumento de los beneficios mediante un mejor uso de los recursos c) el aumento de los beneficios mediante un mejor acceso a los mercados d) las microempresas y las empresas de pequeña escala	En el contexto de: a) la alfabetización funcional de adultos b) la vivienda y la energía doméstica
Sistemas de comercialización e infraestructura	En el marco de: a) un aumento de la eficacia y de la equidad del régimen fiscal b) la ampliación de los mercados c) la eliminación de restricciones institucionales d) la mejora de la infraestructura para el desarrollo del sector privado e) la creación de empresas	En el marco de: a) las instituciones de administración de justicia b) la paz y la gestión de los conflictos c) la democratización y la apertura d) la potenciación de las comunidades	En el contexto del aumento de los beneficios mediante un mejor acceso a los mercados	En el contexto de: a) la mejora de la prestación de servicios b) la planificación familiar y los derechos reproductivos

Área prioritaria del PAN	Pilares del PAEP			
	Crecimiento económico y reforma estructural	Buena gobernanza	Mayores posibilidades de que los pobres obtengan ingresos	Mejor calidad de vida de los pobres
Iniciativas comunitarias y sistemas de subsistencia alternativos	<p>En el marco de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) un aumento de la eficacia y de la equidad del régimen fiscal</li> <li>b) la orientación del gasto público a la erradicación/reducción de la pobreza</li> <li>c) la ampliación de los mercados</li> <li>d) la eliminación de restricciones institucionales</li> <li>e) la mejora de la infraestructura para el desarrollo del sector privado</li> <li>f) el capital humano</li> </ul>	<p>En el marco de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) la justicia, la ley y el orden</li> <li>b) la paz y la resolución de conflictos</li> <li>c) el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos y la igualdad</li> <li>d) la potenciación</li> <li>e) la descentralización y democratización</li> </ul>	<p>En el contexto de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) el acceso a los bienes productivos</li> <li>b) el aumento de los beneficios mediante un mejor acceso a los mercados</li> <li>c) el aumento de los beneficios mediante un mejor uso de los recursos</li> <li>d) el aumento de las oportunidades de empleo</li> <li>e) las microempresas y las empresas en pequeña escala</li> <li>f) el aumento de los ingresos de los grupos desfavorecidos</li> </ul>	<p>En el contexto de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) una mejor prestación de servicios sociales</li> <li>b) apoyo psicosocial para los grupos desfavorecidos</li> <li>c) planificación familiar y derechos reproductivos</li> <li>d) saneamiento del agua</li> <li>e) educación primaria y secundaria</li> <li>f) alfabetización funcional de adultos</li> <li>g) vivienda y energía doméstica</li> </ul>
Legislaciones y políticas	<p>Como un elemento más de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) la creación de un entorno macroeconómico estable</li> <li>b) el aumento de la eficiencia y de la equidad del régimen fiscal</li> <li>c) una gestión prudente de la deuda</li> <li>d) la orientación del gasto público a la erradicación/reducción de la pobreza</li> <li>e) la ampliación de los mercados</li> <li>f) la eliminación de restricciones institucionales</li> <li>g) la mejora de la infraestructura para el desarrollo del sector privado</li> <li>h) el capital humano</li> </ul>	<p>En el marco de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) la justicia, la ley y el orden</li> <li>b) la paz y la resolución de conflictos</li> <li>c) la descentralización y la democratización</li> <li>d) la información pública</li> <li>e) el respeto, protección y promoción de los derechos humanos</li> </ul>	<p>En el marco de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) el acceso a los bienes productivos</li> <li>b) el aumento de los beneficios mediante un mejor acceso a los mercados</li> <li>c) el aumento de los beneficios mediante un mejor uso de los recursos</li> <li>d) el aumento de las oportunidades de empleo</li> <li>e) el aumento de los ingresos de los grupos desfavorecidos</li> </ul>	<p>En el contexto de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) la mejora en la prestación de servicios sociales</li> <li>b) el apoyo psicosocial para los grupos desfavorecidos</li> <li>c) la planificación familiar y los derechos reproductivos</li> <li>d) la vivienda y la energía doméstica</li> </ul>