

Convención de Lucha contra la Desertificación y la Sequía

Luis Molina¹

Este trabajo se relaciona con una visión de país, pero también de región. Para empezar quisiera hacer algunos comentarios de los antecedentes acerca de cómo en el Paraguay se está abordando esta temática.

En 1992, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, de Río de Janeiro, nacieron las dos convenciones más importantes que son las de “cambio climático” y “biodiversidad”. Pero quedó pendiente, en el ámbito de las negociaciones entre los países desarrollados y los países en desarrollo, especialmente los africanos, una convención que tratara sobre la degradación del suelo, con un enfoque más holístico, más incluyente de varios factores. En 1994 se terminó la elaboración del texto de la Convención de Lucha contra la Desertificación. Paraguay la suscribió y en 1996 fue ratificada por el Congreso, a través de la ley 970. Cuando la Secretaría del Ambiente fue creada en 2000 pasó a ser el punto focal de la Convención y, con la cooperación de la Oficina de Lucha contra la Desertificación del **PNUD**, se comenzó la elaboración del estándar internacional y la implementación de la convención.

La desertificación, según la Convención, es la degradación de tierras áridas, semiáridas, húmedas o secas, resultante de diversos factores tales como las variaciones climáticas y las actividades humanas. Existe otra definición que toma a la desertificación como a un fenómeno natural, por lo cual los desiertos se expanden y se contraen de acuerdo a factores climáticos.

Nosotros consideramos que las causas de la degradación de tierra, desertificación y sequía, proporcionan insuficiente información técnica al respecto. El manejo incorrecto de los cultivos, así como del uso de la tierra, cambio climático, la salinización, la erosión hídrica y la erosión eólica, son otros factores físicos y biológicos que se conjugan con problemas de índole cultural, social, económico y político. Las principales consecuencias son la pérdida de la biodiversidad y la cubierta vegetal, así como la reducción en la productividad del suelo, puesto que éste también sufre un proceso de salinización, el agua se ve deteriorada en su calidad y en la sedimentación en los cursos de agua. Al mismo tiempo, esto se traduce en problemas sociales como migración, deterioro de la estabilidad social y en el aumento de enfermedades y plagas.

Para tener una noción más acabada de cómo estos procesos se ven agravados, relacionados con la biodiversidad y el cambio climático, podemos ver que con la pérdida de la biodiversidad ocurre una reducción de la diversidad de la estructura de la cobertura de vegetal; la conservación del suelo se ve afectada con la reducción de la diversidad de los organismos en las plantas y en el suelo, pues éstos también sufren cambios en su diversidad, lo que contribuye a la pérdida de nutrientes y humedad del suelo. El cambio climático afecta estos efectos a través del incremento de eventos extremos como inundaciones, sequías, fuego, reducción de las reservas.

La Convención tiene como meta crear un instrumento destinado a hacer más efectiva la gestión sostenida de los recursos naturales, jurídicamente vinculante a nivel internacional, en el cual se negocie la cooperación internacional entre los países

¹Punto focal de la Convención de Lucha contra la Desertificación y la Sequía en Paraguay, Secretaría del Ambiente (**SEAM**).

afectados por la desertificación y los países industrializados. En el marco de esta convención se da un fenómeno diferente de lo que se da en el tema del cambio climático y de la biodiversidad. América Latina y el Caribe, en este sentido, tiene una visión homogénea, ya que en nuestra Región el principal problema radica en la obtención de los recursos necesarios para el desarrollo de nuestros planes de acción nacional. Algo muy diferente es lo que ocurre con respecto al cambio climático, en donde cada país tiene intereses diferentes. Los países del Cono Sur tenemos programas de acción a través de estrategias del **MERCOSUR**. Hay, también, planes interesante en Mesoamérica, con México a la cabeza, donde han logrado algo que yo considero estratégico para todos los países, la armonización de sus políticas públicas con la creación de una Ley de Desarrollo Sostenible para la agricultura. Esto ha sido muy importante dado que han podido converger leyes relacionadas con la agricultura, con las leyes ambientales, para hacerlas compatibles y de esa manera lograr producción de alimentos sustentable y amigable con el medio ambiente.

El enfoque de la Convención con respecto a la mitigación de los efectos de la sequía y la degradación de los suelos, con un enfoque integrado del desarrollo sostenible, es la cooperación internacional, las alianzas estratégicas que podamos hacer al interior de nuestros países, y también en la región, que se traduzca en acciones efectivas.

La Convención se basa en cuatro ejes fundamentales: la sostenibilidad; acciones a largo plazo para ir atacando varios problemas, que contribuyen también a los procesos de degradación del suelo; la pobreza; y el desarrollo económico, el desarrollo social, el que se busca a través de formas amigables en relación con los recursos naturales. A esto se le denomina enfoque integrado, es decir, incluir todos los problemas que afectan a la degradación del suelo que incluyen factores sociales, económicos y ambientales. Los mercados juegan un factor fundamental también en este tema, así como la tenencia de la tierra, los conocimientos tradicionales y la seguridad alimentaria. El enfoque de participación es básico para que las poblaciones afectadas por estos procesos lo trabajen y tengan la conciencia adecuada para poder asumir el rol que les compete. En este sentido, el tema de la participación de las mujeres, jóvenes, es fundamental ya que las principales víctimas de los procesos de degradación del suelo son estos grupos de población. Deben conjugarse planes de acción nacional, y el trabajo de organismos de gobierno con, **ONG**, universidades y gremios.

La Convención establece como estrategia fundamental la divulgación de la ejecución de los planes de acción nacionales, basados en la cooperación y experiencias exitosas. También, permite que países que compartan ecosistemas —en el caso de Paraguay es, por ejemplo, el Gran Chaco Sudamericano, compartido con Argentina, Bolivia—, puedan desarrollar programas de acción subregionales.

En cuanto a los planes de acción nacional, se debe determinar cuáles son los factores que contribuyen a que ocurran los fenómenos de desertificación y sequía, determinar cuáles son las medidas prácticas necesarias para mitigar los defectos, especificar funciones tanto de gobiernos como de las comunidades de usuarios de la tierra, así como determinar los recursos disponibles y necesarios. El Plan Nacional de Paraguay tiene como objetivo la lucha contra la degradación de tierras, porque si bien todavía no tenemos procesos de desertificación muy notorios, si ya hay degradación, la que puede conducir a situaciones más extremas. Con esto se contribuir al desarrollo de las zonas afectadas, con miras a mejorar la calidad de vida de esa población.

Los planes nacionales deben ser preparados de manera que permitan la sensibilización de los líderes y de la sociedad. También, deben contar con herramientas y mecanismos institucionales de coordinación y participación que permitan optimizar

esfuerzos. Se requiere que las instituciones que trabajan el tema de la tierra, cumplan con sus funciones. Los organismos que tienen relación con la tenencia de la misma deben hacer bien su trabajo, así como los ministerios de Agricultura y del Ambiente para desarrollar labores coordinadas, adecuadas a la legislación para, de ese modo, ir todos en la misma dirección y no caer en contradicciones, ni que cree confusiones en los destinatarios de la asistencia.

En todo este proceso, se debe insertar al sistema educativo y de capacitación, con lo que se incentiva la participación activa de la población afectada. La participación de la sociedad es muy importante. También pensamos que otro factor fundamental es la descentralización de la gestión ambiental, pues los gobiernos locales conocen los recursos y de su protección en sus áreas de influencia.

Los principios de nuestro plan de acción son la complementariedad con las convenciones de cambio climático y biodiversidad, la coordinación de acciones entre organismos de gobiernos y ONG, a través de la legislación ambiental vigente en el país, el enfoque holístico y la visión integradora de sistemas, es decir, todo lo que tiene que ver con la parte social, económica, ambiental y también con los compromisos asumidos como país con los programas de acción regionales y subregionales. Hemos identificado cinco líneas estratégicas de incumbencia directa del gobierno y tres líneas generales relacionadas con la sociedad-gobierno. Entre estas últimas se destaca la educación ambiental, la participación ciudadana y el desarrollo socioeconómico de las áreas afectadas o con riesgos a procesos de degradación de la tierra. Nuevamente, en la línea estratégica figura la descentralización, la coordinación de la integración de las políticas ambientales, el fortalecimiento institucional para que cada institución cumpla su rol y también la cooperación internacional.

El plan de acción ha sido elaborado de manera tal que pueda contener cuatro programas específicos: educación; suelo; agua; y alianza estratégica. Con relación a cada programa, podemos decir que a través de la educación ambiental —que se está llevando mediante algunos proyectos de cooperación internacional, sobre todo en la región del Chaco—, hemos preparado materiales educativos, algunos de los cuales han sido en coordinación con Argentina y Bolivia, sobre la región para capacitar a educadores ambientales a través de diversos talleres.

En cuanto al suelo, estamos avanzando en un ordenamiento territorial. A través de la Dirección General de Gestión Ambiental se ha hecho un ordenamiento del territorio de la región del Chaco, sobre todo de dos departamentos y el tercero que inició aproximadamente en abril. Con respecto a nuestro programa de agua, actualmente se encuentra vigente la reglamentación de la Ley de Aguas, la que va ser un gran aporte para el programa. Se está tratando de instaurar la alianza estratégica entre organismos de gobierno y **ONG**.

Los ecosistemas con los que debemos trabajar son zonas del Chaco seco, en donde las precipitaciones van desde 400 milímetros a 600, porciones de pantanal hacia el norte, charco húmedo hacia el sur de la región occidental, el río Paraguay, el bosque Paranaense que tiene gran biodiversidad así como también grandes pastizales. En la región oriental existen suelos rojizos, ricos en hierro y arcilla, en donde se encontraban las grandes regiones de bosques —había unas ocho millones de hectáreas de ellos—. Es en esta región donde se ha concentrado prácticamente toda la producción agrícola. En la actualidad, de aquellas ocho millones de hectáreas deben quedar menos de un millón.

Con respecto a los tipos de degradación que tenemos en Paraguay, en la región oriental existe riesgo de degradación física y química por erosión hídrica, debido a

labores agrícolas realizadas en áreas que anteriormente eran bosques. También ahí tenemos grandes conflictos sociales en vista de que en esa zona hay agricultura empresarial mezclada con sistemas de producción familiar campesina, que son los más sufren con la degradación del suelo. En el extremo este, el principal cultivo es la soja, 2 millones y medio de hectáreas de alta productividad, inversiones cuantiosas, que también comparte terrenos con agricultura familiar. Se necesita lograr un equilibrio entre los dos sistemas a fin de que la estabilidad social de la República no se vea afectada. Por eso es urgente el ordenamiento del territorio.

Se implementó el Plan Chaco, con Argentina y Bolivia, un programa de acción subregional. El objetivo es mejorar las condiciones socio-económicas a través de modelos participativos. Se han desarrollado algunos proyectos en esa área, uno de los cuales es el de manejo sostenible de tierras en el ecosistema transfronterizo del Gran Chaco Americano, el que está en proceso de negociación y que contará con el apoyo de la **GTZ** de Alemania. En este sentido, se ha mantenido diálogo constante con las contrapartes, Argentina y Bolivia, así como con diferentes **ONG** para coordinar actividades. Además, fue firmado, hace poco tiempo, el Programa de Acción Subregional para el Desarrollo Sostenible del Gran Chaco Americano por los cancilleres de Argentina, Bolivia y Paraguay. Actualmente el Programa se encuentra en etapa de ratificación por cada Congreso nacional.

Se aprobó, también, en una reunión del **MERCOSUR**, la Estrategia de Lucha contra la Desertificación y la Degradación de las Tierras y los Efectos de la Sequía. En este momento se negocia una cooperación con la Unión Europea, la que se espera llegue a buen término. Es importante que tengamos estrategias y planes de acción claros y aplicables en la realidad para, de esta manera, poder acceder a los distintos apoyos y a la cooperación internacional, así como para poder implementar de buena manera la Convención de Lucha contra la Desertificación y la Sequía y avanzar de manera importante en los Objetivos del Milenio.

Un último punto que quiero mencionar es que durante la Conferencia de las Partes, llevada a cabo en Madrid, la Convención entró en un proceso de reestructuración interno. Ahora se trabaja en una estrategia de diez años, lo cual busca rehabilitar a la convención puesto que desde sus inicios ha enfrentado el problema que significa dotarse de recursos. De las tres convenciones —Cambio climático y Biodiversidad son las otras dos—, esta es la menos recursos tiene para desarrollar su trabajo. Por lo tanto, una de las tareas que se deben realizar es trabajar más de cerca con esas convenciones a fin de que podamos ir desarrollando documentos vinculantes que nos permitan atacar las diferentes problemáticas con una visión más holística y más integradora.

PREGUNTAS Y OBSERVACIONES AL CONFERENCISTA

Pregunta: Mi pregunta tiene que ver con marcos regulatorios. ¿Existía alguna experiencia en la Región en términos de análisis de la legislación sectorial en materia forestal, de agua, de suelo, es decir, un análisis con visión holística o en concordancia con el concepto de sustentabilidad de la tierra?

Respuesta: Con el Plan Chaco, una de las cosas que se busca con el tiempo es ir logrando la armonización de nuestras legislaciones. Por ejemplo, nos topamos con el problema de que somos países que con organización estatal diferente: Argentina, un estado federal, Bolivia y Paraguay, estados unitarios. Ahí radican las diferencias de la legislación. Creemos que con el tiempo debemos buscar compatibilizarlas, sobre todo cuando tenemos la gran región del Chaco, repartido entre nuestras tres naciones,

en donde, a la larga, las actividades que se realizan en un país repercuten en los otros. Como toda cuenca, lo que se haga arriba o lo que se deje de hacer, afecta necesariamente a los que están abajo, con mayor razón en el Chaco, donde hay ríos como el Pilcomayo y el Bermejo que cambian permanentemente su cursos debido a la gran sedimentación que arrastran.

Respuesta de Andrea Brusco: No hay en este momento un estudio a nivel general de adecuación de la legislación sectorial a los conceptos de manejo integrado, aunque sí se hace a través de proyectos específicos que abordan distintas cuestiones a nivel subregional o focalizado en algún país en particular. Sería interesante ver de qué manera las legislaciones y las políticas sectoriales están orientadas a las estrategias de desarrollo sostenible. Hay países que han adecuado sus legislaciones sectoriales a unas que incorporan la visión de desarrollo sostenible, de gestión integrada, de manejo de cuencas, en el caso de los recursos hídricos. Son procesos que se están viviendo en la mayoría de nuestros países, en los distintos ámbitos y en los procesos de reforma o de incorporación de legislación que se están adoptando en los últimos tiempos.

Pregunta: Se dijo en la conferencia que Paraguay necesita un ordenamiento territorial. Quisiera saber si existe un catastro rural completo y si tienen ubicadas las fuentes energéticas y las de recursos naturales minerales.

Respuesta: Justamente la problemática de la tenencia de la tierra radica en que hay un catastro pero que no está debidamente ordenado. Paraguay cuenta con diversos tipos de estudios, aunque no están integrados ni en la legislación ni en ningún tipo de ordenamiento.

En ese sentido, estamos trabajando a nivel de municipio, haciéndoles entender a las autoridades de la importancia que tiene el ordenamiento para que sus municipios sean viables.

Observación: Me parece sumamente importante lo que dijiste en relación al fortalecimiento de la institución especialmente la descentralización y el fortalecimiento de las instituciones regionales encargadas del control, la campaña en contra la desertificación en zonas que se dedican a la explotación forestación en nuestro país al menos ha avanzado de manera importante, esto es muy bueno en el punto de vista ambiental, pero esto también ha tenido impactos económicos de gran trascendencia, basándome en algunas experiencias. ¿Existe una perspectiva que pueda prever los impactos económicos que puedan causar los controles forestales, sumamente estrictos, en regiones que tienen a esta actividad como principal fuente de ingreso

Respuesta: En términos del trabajo forestal que se hace basado en un plan de manejo adecuado, cumpliendo las leyes, el impacto económico sería positivo. El problema es que justamente hay que hacer ese trabajo para que el manejo forestal sea sustentable y que, entonces, el impacto económico sea positivo.

El tema forestal tiene una importancia socio-económica muy grande, y en Paraguay, teniendo todas las condiciones para un buen desarrollo forestal que, incluso ayude a combatir la pobreza, aun no lo hemos valorado en toda su dimensión, no hemos tenido la suficiente capacidad para asumir los planes de manejo ni los proyectos forestales. De todas maneras, creo que lo vamos a lograr.

Pregunta: Para Cuba esta Convención ha sido muy importante. Es una lástima que tenga problemas de disponibilidad de fondos. En el caso nuestro estamos desarrollando cinco proyectos bajo uno mayor que nos ha permitido hacernos de fondos para implementar el Programa Nacional de Lucha contra la Desertificación. Quisiera saber, ¿cuál es la experiencia de Paraguay? ¿De qué fondos dispone? ¿De dónde los obtiene?

Respuesta: El problema de Paraguay no es diferente al que tiene ustedes. en lo que se refiere a la falta de recursos financieros. Por lo mismo, la cooperación internacional juega un rol importante. Nosotros basamos nuestra estrategia en la participación regional, ya que coincide que una de nuestras regiones, el Chaco, es nuestra área de mayor riesgo de desertificación. Pensamos que trabando de manera regional tenemos mayor posibilidad negociar con la cooperación internacional. Es así que hemos podido lograr la cooperación de la **OEA**, si bien no era un monto muy grande nos permitió realizar algunas actividades importantes. Actualmente negociamos con el Fondo Mundial del Ambiente, tenemos la cooperación de la **GTZ** Alemania en un proyecto en el cual hemos trabajado en la parte ambiental y también en un programa de valoración del bosque nativo del Chaco, para lo que se implementó el Centro de Investigación del Uso de la Madera del Chaco. Pensamos que vamos a poder contar con recursos financieros a nivel internacional una vez que logremos implementar la Ley de Servicios Ambientales, la que, en este momento, se está reglamentando. Queremos, también, lograr implementar el sistema de pagos por servicios ambientales, con lo que obtendríamos una herramienta que nos posibilite la protección de los recursos de los bosques, así como también el acceso a otro tipo de recursos financieros.