

CONVENCIÓN SOBRE DESERTIFICACIÓN: “DOCUMENTO TRANSCENDENTAL”

¿Cómo debe tratar oficialmente la comunidad internacional el problema urgente de la desertificación? La pregunta puede parecer sencilla... hasta que uno penetra en las salas de reunión donde ventila los detalles el Comité Negociador Intergubernamental para la Elaboración de la Convención de Lucha contra la Desertificación, más conocido por INCED.

Sólo entonces las posturas divergentes de países del sur y del norte sobre varias cuestiones se hacen evidentes. Sin embargo, después de cuatro sesiones negociadoras oficiales, comenzadas en mayo de 1993, se ha alcanzado considerable consenso antes de la sesión final en junio de este año.

La reciente historia de la convención se remonta a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED), celebrada en Río de Janeiro en 1992. Los países africanos hicieron todos los esfuerzos posibles para que se adoptara una convención durante el proceso de UNCED, habiendo logrado que se adoptara un texto en el que se pedía a las Naciones Unidas que estableciera un Comité Negociador Intergubernamental para negociar la convención. Esta acción se tomó con el objetivo de finalizar una convención para junio de 1994.

Algunas de las áreas principales de desacuerdo durante las negociaciones trataban de los vínculos socioeconómicos con la desertificación. Muchos países desarrollados planteaban que no se había demostrado fehacientemente que tales vínculos socioeconómicos como el comercio y la pobreza tuvieran relación con la desertificación y que algunos de éstos se cubrían en otros foros. Asimismo, se oponían fuertemente a que la convención tratara del alivio a la pobreza en particular, mientras que los africanos

planteaban que la pobreza era el resultado inevitable de la degradación de la tierra, y que debía tratarse si se quería resolver el problema. La profundidad con que sienten los africanos esta cuestión se hizo evidente en las palabras del delegado de Benín: “hay un vínculo clarísimo entre la desertificación y los factores socioeconómicos. Debemos tratar el problema de la erradicación de la pobreza. Estoy asombrado de que los Estados Unidos puedan proponer eliminar de la convención el tema de la erradicación de la pobreza. Eliminarlo es negar el 99% de la convención”.

En la base de la mayor parte del debate estaba el llamado, por parte de los países en desarrollo, para obtener nuevos y adicionales recursos financieros, a lo que se opusieron vehementemente los países donantes. En vez de ello, éstos querían ver una coordinación más eficiente y un uso más apropiado de los fondos existentes. Esta cuestión se hizo evidente en el debate concerniente al significado del término “global”, un término central en los debates de los capítulos introductorios. Se llegó a la conclusión de que si se declaraba a la

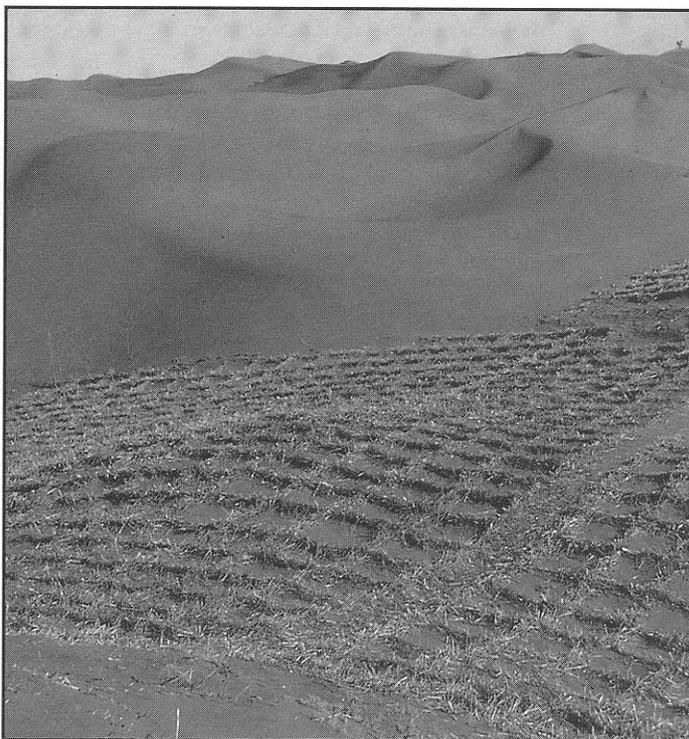
desertificación un problema global, entonces se contemplaría como una cuestión interrelacionada norte-sur y la comunidad global tendría que tomar responsabilidad en la solución del problema.

Los países desarrollados, por otra parte, aceptarían solamente el uso del término “dimensión global” en tanto que describa la extensión geográfica del problema. Este desacuerdo naturalmente se centró en el debate sobre la definición de desertificación, que se resolvió solamente en la cuarta sesión, cuando un pequeño grupo de trabajo, presidido por el profesor Mohammed El Kassas, de Egipto, propuso adoptar la definición de la Agenda 21.

Con el fin de alcanzar la aprobación de todas las partes en ciertas cuestiones, se redactaron nuevamente algunos textos de manera más general, por ejemplo, aquellos que detallan las acciones que se llevarán a cabo en el nivel local. Sin embargo, otros textos se eliminaron totalmente. Por ejemplo, el texto que pedía abandonar las prácticas comerciales que minan los esfuerzos de las poblaciones locales — tales como el subsidio de las exportaciones agrícolas — fue eliminado.

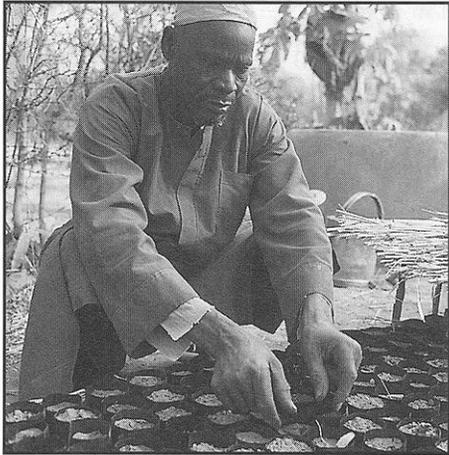
Sin embargo, comparado con los textos de otras convenciones, el proyecto contiene algunas referencias importantes al concepto de asociación entre gobiernos, organizaciones no gubernamentales, comunidades locales y otros factores para combatir la desertificación. Un ejemplo es el Artículo 10, que trata de los programas de acción nacionales. La convención también retiene, si bien sin ninguna elaboración, referencias a los vínculos de la desertificación con factores socioeconómicos tales como la pobreza, la falta de seguridad alimentaria, la migración y la repercusión de los acuerdos de comercialización internacional y la deuda.

La negociación para el anexo africano sólo comenzó durante la cuarta sesión en Ginebra. La opinión general de la tercera sesión en Nueva York fue de que los



CIID: Danilo Anton

Estabilización de dunas en un desierto chino. Además de tener en cuenta las áreas vulnerables del continente africano, la convención tiene en cuenta a zonas de Asia y las Américas amenazadas por la desertificación.



CIID: Stephanie Colvey

En los esfuerzos para controlar la desertificación, la convención reconoce la importancia general de las asociaciones formadas por comunidades, gobiernos y organizaciones no gubernamentales.

anexos deberían ser breves (aproximadamente de dos a tres páginas). Sin embargo, John Tesha, asesor del grupo africano, quien participó en la redacción del anexo, planteó que como éste debía poner en operación las disposiciones de la convención debía por lo tanto contener detalles suficientes para tratar de cuestiones específicas de las regiones. “Cuando redactamos el proyecto de anexo de implantación para África, tuvimos en mente los programas específicos de interés para el continente”, anota. Nos dice que estos programas incluyen cuestiones relativas al agua y a la energía, seguridad alimentaria, aspectos del comercio y del ambiente económico internacional, participación popular, formación de capacidad, alivio de la pobreza y sistemas de detección temprana de la sequía.

El éxito real de la convención, sin embargo, se medirá sobre el terreno, en términos de cómo se implementa.

Se acepta ampliamente que el fracaso de un plan de acción de las Naciones Unidas para Combatir la Desertificación (PACD), que se llevó a cabo en 1977, se debió fundamentalmente a la falta de voluntad política de parte de los gobiernos para implantar el PACD, así como a la ausencia de mecanismos institucionales que persuadieran a los gobiernos a comprometerse con la implantación del PACD.

Franklin Cardy dirige el Centro de Control de Desertificación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP), con sede en Nairobi.

Según Cardy, “el problema con PACD fue que constituyó un acuerdo que decía que el UNEP debía coordinar todo y se esperaba que alguien implementara algo.... Pero en general, no hubo un compromiso real de los gobiernos para implantar los planes de acción y programas. Por ello necesitamos la convención ... para generar el compromiso político”.

Las organizaciones no gubernamentales que participan en las negociaciones han hecho también un llamado para que se presenten nuevas ideas que institucionalicen el espíritu de Río con respecto a establecer asociaciones entre todos los sectores de la sociedad. Subrayan que los mecanismos financieros deben garantizar la capacidad de hacer pronósticos, la transparencia y la coordinación en todos los niveles. En Nueva York y Ginebra, las organizaciones no guberna-

mentales propusieron el establecimiento de fondos fiduciarios nacionales para la desertificación bajo la administración conjunta de los gobiernos nacionales, donantes, las organizaciones no gubernamentales y los representantes de la comunidad local. Su propósito es responder rápidamente a las iniciativas tomadas a nivel comunitario sin que se vean impedidas por muchos trámites burocráticos.

Entre tanto, los recursos y mecanismos financieros siguen siendo un tema candente. Los artículos pertinentes en el proyecto de texto están llenos de corchetes, lo que significa que hay desacuerdos sobre la redacción. A un grupo de contacto le fue encargada la tarea de producir un consenso en los artículos en disputa para negociación en la reunión final que tuvo lugar en junio. De acuerdo con George Green, negociador canadiense en el grupo de contacto, “la cuestión fundamental aquí es determinar el medio más eficaz para canalizar los recursos financieros necesarios con el fin de satisfacer las prioridades de los países en desarrollo, especialmente en los niveles nacional y local”. Añade que el compromiso tiene más que ver con la voluntad de las partes de hacer algo y menos con el lenguaje de la convención.

Realísticamente, la culminación del proceso de ratificación puede tomar años. Por lo tanto es crucial que se tomen disposiciones para comenzar a implantar la convención lo más pronto posible después de la sesión negociadora final en junio. Durante la cuarta sesión en Ginebra, Bo Kjellen, Presidente del INCED, sugirió que se concertaran acuerdos interinos para la implantación provisional, similares a las medidas tomadas para promover la implantación de la Convención sobre el Cambio Climático. Se espera que Kjellen presente una resolución sobre la acción urgente que se deberá tomar para los secanos africanos. Esta acción está en consonancia con la prioridad dada a África. Si bien no dio detalles, Kjellen mencionó que se podría iniciar un fondo fiduciario para este fin “con el propósito de demostrar que esta convención es un documento trascendental”.

Wangu Mwangi, EcoNews Africa, en Nairobi.

APOYO A LAS ONG

Muchas ONG involucradas en promover la causa de la desertificación en los niveles nacional e internacional ven neutralizadas sus acciones debido a que no conocen suficientemente las cuestiones fundamentales. Con el fin de erradicar estas dificultades, el CIID lanzó un proyecto para crear capacidad en las ONG con el fin de que las campañas se lleven a cabo con mayor caudal de información, observa el Dr. Hartmut Krugmann, de la Oficina Regional del CIID para el este de África. A cinco ONG — en Zimbabwe, Nigeria, Senegal, Túnez y Kenya — se les ha entregado los recursos necesarios para contratar a personal a tiempo completo por tres años para que trabajen en la preparación e implementación de la Convención sobre la Desertificación.

Ann Heidenreich, de Climate Network Africa (Kenya), coordinadora del proyecto, añade que el mismo se propone aumentar las capacidades de estas ONG para formular políticas, efectuar análisis y trabajar en cadena con el fin de permitirles desempeñar una función más eficaz al proporcionar información pertinente, vincular a las ONG y a los científicos y formuladores de política, y promover la causa de la desertificación en nombre de las comunidades locales.