



Directrices Genéricas para la Integración de la Problemática de las Tierras Áridas a los Marcos de Desarrollo Nacionales



Directrices Genéricas y Lecciones

Parte I

Directrices Genéricas para la Integración de la Problemática de las Tierras Áridas a los Marcos de Desarrollo Nacionales

Primera edición: Octubre de 2008

Derechos de autor © PNUD 2008
Todos los derechos están reservados.
Octubre de 2008

Descargo de responsabilidades

Las opiniones expresadas en esta publicación corresponden a los autores y no reflejan necesariamente la opinión de las Naciones Unidas, incluido el PNUD, o sus Estados Miembros.

Índice

Agradecimientos.....	9
Acrónimos.....	11
Glosario.....	15
Resumen ejecutivo.....	19
1 Introducción.....	23
2 Propósito de las Directrices para la Integración.....	25
2.1 Usuarios de las Directrices.....	26
2.2 Limitaciones de las Directrices.....	27
3 Comprensión del concepto de integración.....	29
4 Principios de la integración.....	33
4.1 Niveles de la integración de la problemática de las tierras áridas.....	36
5 Proceso de la integración.....	39
5.1 Condiciones previas para los procesos de integración.....	39
5.2 Comprensión de los modelos clave para la toma de decisiones.....	39
5.3 Pasos genéricos para la integración de la problemática de las tierras áridas.....	41
5.3.1 Identificación de los impactos ambientales, económicos y sociales.....	42
5.3.2 Identificación y obtención de información faltante.....	45
5.3.3 Diagnóstico de la atmósfera jurídica, política e institucional para la integración.....	47
5.3.4 Análisis de los grupos de partes interesadas; roles, responsabilidades y obligaciones.....	48
5.3.5 Diagnóstico y creación de capacidades.....	50
5.3.6 Elaboración de una estrategia de comunicación y concienciación.....	51
5.3.7 Creación de asociaciones para los procesos de integración.....	53
5.3.8 Planificación de los procesos de participación y consulta.....	54
5.3.9 Comprensión de la planificación reiterativa.....	56
5.3.10 Vinculación entre los marcos de desarrollo y los presupuestos y mecanismos de financiación.....	57
5.3.11 Implementación de los planes.....	59
5.3.12 Aprendizaje, vigilancia y evaluación de los marcos de planificación.....	60
5.3.13 Evaluación de los procesos de integración.....	62
6 Herramientas para la integración.....	65
6.1 Concepto de “herramienta”.....	65
6.2 Herramientas jurídicas, institucionales y para políticas.....	65
6.3 Herramientas para diagnosticar los impactos ambientales, económicos y sociales.....	65
6.4 Herramientas usadas para la planificación y gestión del uso de los recursos.....	64
6.5 Herramientas analíticas.....	74
6.6 Herramientas que evalúan la eficacia de la integración.....	76
6.7 Criterios para seleccionar las herramientas de integración.....	79
7 Conclusiones.....	81

Parte II: Lecciones Aprendidas a Partir de la Integración de la Problemática de las Tierras Áridas a los Marcos de Desarrollo Nacionales

Índice de la Parte II.....	85
Resumen ejecutivo.....	91
1 Introducción	95
1.1 Limitación de los estudios de casos nacionales.....	96
1.2 Estructura del informe.....	96
2 Comprensión de los valores y las dificultades que presentan las tierras áridas para el desarrollo.....	97
2.1 Características de las tierras áridas.....	97
2.2 Marco conceptual de la relación entre las tierras áridas y la calidad de la vida humana.....	99
2.3 Valores de las tierras áridas.....	100
2.3.1 Valores ambientales.....	100
2.3.2 Valores económicos.....	101
2.3.3 Valores socioculturales.....	103
2.4 Desafíos de las tierras áridas para el desarrollo.....	105
2.4.1 Desafíos ambientales.....	105
2.4.2 Desafíos económicos.....	106
2.4.3 Desafíos socioculturales.....	108
3 Comprensión de la integración en los países	111
3.1 Significado del concepto de integración.....	111
3.2 Fundamentos y justificación de la integración	112
4 Marco de planificación y configuración institucional para la integración	117
4.1 Configuración institucional para la planificación económica y ambiental	118
4.2 Posición de los actores no estatales en la planificación y toma de decisiones.....	122
4.3 Rol e influencia de los donantes y las instituciones multilaterales en la planificación y toma de decisiones.....	124
5 Prácticas y pasos del proceso de integración	127
5.1 Factores que detonaron la integración en los países.....	127
5.2 Fundamentos de la planificación por pasos.....	128
5.3 Diagnóstico de los marcos jurídico, político e institucional	131
5.4 Definición de roles, responsabilidades y obligaciones para la integración.....	131
5.5 Participación y consultas al público.....	135
5.6 Aumento de la comunicación y la concienciación	136
5.7 Estudios por encargo sobre las audiencias objetivo	138
5.8 Capacitación y construcción de capacidad.....	141
5.9 Análisis integrador del medio ambiente, las tierras áridas y la pobreza	142
5.10 Implementación.....	142
5.11 Construcción de asociaciones	145
5.12 Rol y participación de los ministerios responsables por la planificación y las finanzas.....	146
5.13 Diagnóstico de los mecanismos de financiación.....	148
5.14 Marco de vigilancia y evaluación, incluidos los indicadores	150

6	Revisión de las herramientas utilizadas para la integración de las tierras áridas.....	153
6.1	Herramientas que imponen una obligación jurídica y crean un entorno favorable para la integración de las tierras áridas.....	153
6.2	Herramientas que conforman la base de la cooperación entre los países y las instituciones.....	154
6.3	Herramientas que sirven de información de base para los procesos de toma de decisiones a través de la evaluación de los aspectos de desarrollo sostenible.....	155
6.4	Herramientas que definen los procedimientos de la integración.....	156
6.5	Herramientas que utilizan el poder del mercado para incidir en las inversiones y el consumo.....	157
6.6	Herramientas para guiar la participación y la consulta.....	158
6.7	Herramientas que empoderan a las comunidades en la toma de decisiones.....	159
6.8	Herramientas que llevan la teoría a la práctica.....	159
6.9	Herramientas que abordan un enfoque ecosistémico y de paisaje para la integración.....	160
6.10	Herramientas que promueven la rendición de cuentas.....	161
6.11	Herramientas utilizadas para movilizar los recursos financieros en las tierras áridas.....	162
6.12	Herramientas que fomentan la cultura y filosofía institucionales para la integración.....	162
6.13	Herramientas de comunicación y concienciación.....	163
6.14	Preparación de los países para valorar y utilizar las conclusiones.....	163
6.15.1	Educación del público sobre el contexto y la importancia de las herramientas.....	164
6.15.2	La institucionalización contra la subcontratación.....	164
6.15.3	Diagnóstico de las necesidades a nivel de información.....	164
6.15.4	Diagnóstico de las capacidades de los usuarios.....	165
6.15.5	Objetivos de la utilización de las herramientas.....	165
7	Tácticas para utilizar en la integración de las tierras áridas.....	167
7.1	Orientación hacia la problemática de las tierras áridas antes de diseñar un marco de planificación.....	167
7.2	Creación de capacidades sobre el proceso y negociación de DELP.....	168
7.3	Obtención de pruebas a partir de los estudios.....	168
7.4	Formación de grupos temáticos o de trabajo sobre los pastoralistas.....	169
7.5	Cabildeo intenso.....	169
7.6	Incorporación de la integración a una institución influyente.....	169
7.7	Utilización del poder de los medios de comunicación.....	169
7.8	Ubicación de los defensores ambientales en otros grupos de trabajo.....	170
7.9	Exigibilidad de las responsabilidades de los líderes políticos en la lucha contra la desertificación.....	170
8	Lecciones aprendidas, dificultades y limitaciones.....	171
8.1	Lecciones aprendidas.....	171
8.1.1	Es hora de procesar y transferir el conocimiento.....	171
8.1.2	Los donantes juegan un papel especial en el apoyo a los procesos de integración de las tierras áridas.....	172
8.1.3	La integración de las tierras áridas debe abordarse desde un punto de vista positivo.....	172
8.1.4	Por su propia naturaleza, la integración implica costos elevados y consume mucho tiempo.....	173
8.1.5	La creación de capacidades para la integración de las tierras áridas será costosa de corto a mediano plazo.....	173
8.1.6	Los países no deben limitarse a que las tierras áridas se vean reflejadas en los marcos de planificación.....	173
8.1.7	Los estudios realizados por encargo están ayudando a superar las brechas de conocimiento.....	174

8.1.8	Vale la pena identificar y utilizar a los defensores en la integración.....	174
8.1.9	Las directrices han ayudado a los países a avanzar en la incorporación del medio ambiente y los recursos naturales.....	174
8.1.10	Los proyectos (demostrativos) impulsados por la comunidad tienen importancia a largo plazo.....	175
8.1.11	El sector privado y las familias pueden invertir en las tierras áridas si los incentivos son apropiados.....	175
8.1.12	Si la integración es sostenible, será necesario contar con vigilantes independientes.....	175
8.1.13	Los procesos de integración deben ser evaluados en forma crítica.....	176
8.2	Dificultades y limitaciones de la integración.....	176
8.2.1	Dificultades conceptuales.....	176
8.2.2	Actitudes negativas y marginación política de las tierras áridas.....	176
8.2.3	Conflicto.....	177
8.2.4	Falta de personal técnico y administrativo.....	177
8.2.5	Dificultades ambientales.....	178
8.2.6	Desafíos institucionales.....	178
8.2.7	Demasiados planes compiten por muy pocos recursos.....	179
8.2.8	Cómo asegurar que se escuche la opinión de los más vulnerables.....	180
8.2.9	Dificultad para mantener la continuidad de la incorporación en medio de la transición política y administrativa.....	180
8.2.10	Integración considerada como moda.....	180
8.2.11	Demasiadas problemáticas integradas a la vez.....	181
8.2.12	Existe una necesidad urgente de mejorar la gobernanza a través de derechos de tenencia mejorados.....	181
8.2.13	Muchas instituciones trabajan sobre el medio ambiente y los recursos naturales a nivel nacional, con vínculos débiles tanto en forma horizontal como vertical.....	181
8.2.14	Marginación de las instituciones tradicionales de las tierras áridas y los procesos de toma de decisiones.....	182

9 Mensajes y recomendaciones clave 183

10 Conclusiones..... 185

Anexo 1	Herramientas utilizadas en los procesos de integración.....	186
Anexo 2	El logro del ODM 7 (sostenibilidad ambiental) ayuda a lograr otros ODM.....	193
Anexo 3	Integración gradual en Benin.....	194
Anexo 4	Ejemplos de indicadores DPSIR para proyectos agrícolas de las tierras áridas.....	195
Anexo 5	Nota de guía sobre los criterios de selección de los indicadores ambientales.....	196
Anexo 6	Análisis de las partes interesadas y herramienta de mapeo.....	198
Anexo 7	Herramienta de análisis "Árbol de Problemas".....	199
Anexo 8	Lecciones aprendidas de la revisión de las directrices para la integración por parte de otras organizaciones.....	200
Anexo 9	Fuentes de información útiles por categoría.....	204
Anexo 10	Contribuciones de los países al aprendizaje sobre la integración de las tierras áridas y el medio ambiente.....	208
Anexo 11	Diferentes tipos de proyectos apoyados por donantes de las tierras áridas.....	209
Anexo 12a	Porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza.....	211
Anexo 12b	Índice de desarrollo humano.....	211
Anexo 12c	Índice de sostenibilidad ambiental.....	211
Anexo 12d	Sostenibilidad del medio ambiente (ODM 7).....	212
Anexo 13	Referencias.....	214

Listado de Tablas en la Parte I

Tabla 4.1	Niveles de la integración de la problemática de las tierras áridas.....	28
Tabla 5.1	Prioridades de ciertos países seleccionados respecto de los DELP y preguntas para el diagnóstico de la integración de la problemática de las tierras áridas.....	43
Tabla 5.2	Enfoques sobre métodos y herramientas para obtener información.....	46
Tabla 5.3	Muestra de matriz de análisis de las partes interesadas.....	48
Tabla 5.4	Preguntas de guía para verificar la solidez de las PRS en relación a la integración de la problemática de las tierras áridas.....	58
Tabla 6.1	Herramientas idóneas para los procesos de participación.....	68
Tabla 6.2	Listado de control para verificar la relación entre los marcos de planificación y los presupuestos.....	76
Tabla 6.3	Herramienta para evaluar la eficacia de los procesos de integración.....	77

Listado de Figures en la Parte I

Figura 2.1	Las tres dimensiones del desarrollo sostenible.....	25
Figura 3.1	Ilustración de la integración de la problemática de las tierras áridas.....	31
Figura 4.1	Características de la buena gobernanza.....	35
Figura 5.1	Pasos de la estrategia de comunicación para la integración.....	52
Figura 5.2	Marco para la promoción.....	53
Figura 5.3	Vinculación entre herramientas de integración y las fases del ciclo de los proyectos.....	57
Figura 5.4	Ejemplo de pirámide de indicadores, por nivel.....	61
Figura 6.1	Coincidencia entre las herramientas de evaluación de los impactos y los tipos de marcos de planificación.....	71
Figura 6.2	Esquema de ejemplos de integración de los procesos y herramientas existentes a la SEA y al procesamiento de las políticas.....	73

Listado de Cuadros en la Parte I

Cuadro 3.1	Requisitos clave para una integración completa de la problemática de las tierras áridas.....	32
Cuadro 5.1	Pasos genéricos para la integración de la problemática de las tierras áridas.....	41
Cuadro 5.2	Preguntas de guía para identificar a los grupos de partes interesadas que participarán en el proceso de integración.....	56
Cuadro 6.1	Ejemplo de directrices para la construcción de asociaciones.....	67
Cuadro 6.2	Consideraciones para la implementación de incentivos y medidas disuasivas para la gestión de las tierras áridas.....	68
Cuadro 6.3	Ejemplo de análisis de criterios múltiples: Elección de sitio para viviendas.....	75



Agradecimientos

El presente documento provee pasos genéricos amplios para integrar la problemática del medio ambiente y las tierras áridas a los marcos de desarrollo nacionales, así como lecciones extraídas de las experiencias de diversos países en la integración de dicha problemática. Estos pasos han surgido a partir de las experiencias de una muestra de países de África, América Latina y el Caribe, incluidos Argentina, Bangladesh, Barbados, Benín, Bolivia, Burkina Faso, China, Etiopía, Ghana, India, Kenia, Malí, Marruecos, Mozambique, Namibia, Níger, Ruanda, Samoa, Tanzania, Túnez y Uganda. Estos estudios de casos nacionales documentaron las lecciones, procesos, desafíos y experiencias de los países en la integración de la problemática de las tierras áridas, lo que proveyó una plataforma de utilidad para gestar directrices genéricas en tal sentido durante los debates del Taller Internacional sobre las Tierras Áridas celebrado en Bamako, Malí, en el año 2007.

Deseamos expresar nuestro reconocimiento para con los consultores nacionales que llevaron a cabo los estudios de casos y los comités nacionales que les brindaron información y facilitaron su trabajo. En particular, deseamos agradecer la contribución de los siguientes consultores nacionales: César Altamirano (Bolivia), Wu Bo (China), Judi Clarke (Barbados), Abdeslam Dahman Saidi (Marruecos), Hien Fidèle (Burkina Faso), José Luis Panigatti (Argentina), Rezaul Karim (Bangladesh), Cornelius Kazoora (Uganda), Baglo Marcel (Benín), Stephen Osei-Amakye (Ghana), Amadou Maiga (Malí), Mamadou Mamane (Níger), Francis Muthuri (Kenia), Graham Bruce Powell (Samoa), Anita Shah (India), Philippe Staatsen (Túnez), Imeru Tamrat (Etiopía) y Juliane Zeidler (Namibia). Las Oficinas de País del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de estos países brindaron sistemáticamente apoyo y aliento a los consultores nacionales, con una muy destacable atención a la calidad y la puntualidad.

También deseamos manifestar nuestro profundo agradecimiento al Sr. Cornelius Kazoora, consultor internacional, quien leyó en forma completa los 21 documentos nacionales en inglés y francés, los analizó, y elaboró estas Directrices genéricas. Valoramos en grado extremo su cooperación y sus denodados esfuerzos por asegurar el logro puntual de un documento de alta calidad.

También deseamos agradecer especialmente la colaboración de Mounkaila Goumandakoye, Asesor de Políticas, y Anne Chege, Analista de Programas, del Centro para el Desarrollo de las Zonas Áridas (DDC) del PNUD, quienes iniciaron y lideraron todo el proceso, y brindaron información para los estudios de casos nacionales y el documento de Directrices Genéricas. Estamos profundamente agradecidos por los útiles comentarios sobre los estudios de casos nacionales recibidos de Verity Nyagah, Líder de Equipo del DDC del PNUD para África Oriental y Austral, y Elie Kodsi, Líder de Equipo del DDC del PNUD para los Estados Árabes, quienes, además, trabajaron en la planificación y celebración del taller internacional sobre las tierras áridas. Dejamos constancia de las invaluable contribuciones de Sarah Anyoti, Especialista en Comunicaciones, quien

brindó información y comentarios de gran significación, y revisó y ayudó a editar y publicar el presente informe, y de Albert Mwangi, Director de Proyecto, Ruth Mwathi, Asociada de Programa, e Yvette Kathurima, Pasante sobre Cuestiones de Género, por sus útiles comentarios y aportes a los estudios de casos nacionales. Deseamos agradecer a Jane Kinoti, Voluntaria de las Naciones Unidas, y a los pasantes del DDC del PNUD Julia Seevinck, Francois Kanku, Linda Chebichii y Josephine Wambua su arduo trabajo en la revisión e incorporación de los comentarios del foro electrónico al presente documento.

Debemos también destacar las contribuciones de Kwame Awere-Gyekye, Director de Programa del Mecanismo Mundial; Jonathan Duwyn, Oficial de Programas del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; y Hans Eschweiler, Coordinador de Proyectos Mundiales de la Dependencia de Apoyo Mundial del Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Son también dignas de mención las contribuciones al foro electrónico, en especial de Gemma Aliti, Moussa Barry, Samson Bokea, Adamou Bouhari, Khadija Bourarach, Blandina Cheche, Arona Fall, Edwin Gyasi, Enoumba Henri Claude, Francois Kanku, Jane Kinoti, Ernest Manganda Iloweka, Yaye Manou, El Kebir Mdarhin Alaoui, Aissa Ouahido, Tushabe Rachel, Jean Jacob Sahou, Neelo Sebele, Dan Baria Soumalia, Yonas Tekelemichael y Oussouby Toure, cuyos valiosos comentarios contribuyeron en gran medida a realzar la calidad de este documento.

El DDC agradece profundamente el apoyo financiero de los gobiernos de Dinamarca, Finlandia y Noruega.

Los errores correspondientes a interpretaciones técnicas o presentaciones de fondo corresponden a los autores.

Acrónimos

ABEK:	Educación Básica Alternativa para Karamoja (Alternative Basic Education for Karamoja)
ACHPR:	Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (African Charter of Human and Peoples Rights)
ASAL:	Tierras Áridas y Semiáridas (Arid and Semi-Arid Lands)
BAsD:	Banco Asiático de Desarrollo
CAD:	Comité de Asistencia para el Desarrollo
CBO:	Organización Comunitaria (Community-Based Organization)
CCICCD:	Comité Chino para la Implementación de la UNCCD (Chinese Committee for Implementation of the UNCCD)
CDB:	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CE:	Comisión Europea
CEA:	Análisis Ambiental de País (Country Environmental Analysis)
CEDEAO:	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESPAP:	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de las Naciones Unidas
CFC:	Clorofluorocarbono
CMMAD:	Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
CMNUCC:	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNUMAD:	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
CO2:	Dióxido de carbono
COP:	Conferencia de las Partes (Conference of Parties)
CPD:	Centros de Diversidad Vegetal (Centres of Plant Diversity)
CSO:	Organización de la Sociedad Civil (Civil Society Organization)
DAESNU:	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
DANIDA:	Organismo Danés de Desarrollo Internacional (Danish International Development Agency)
DDC:	Centro para el Desarrollo de las Zonas Áridas (Drylands Development Centre)
DEA:	Dirección de Asuntos Ambientales (Directorate of Environmental Affairs)
DELPA:	Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza
DFID:	Departamento de Desarrollo Internacional (Department for International Development)
DMC:	Comité de Gestión de Sequías (Drought Management Committee)
DPP:	Planificación de Medidas contra la Sequía (Drought Proofing Planning)
DPSIR:	Fuerzas Propulsoras, Presión, Situación, Impacto, Respuesta (Driving-Forces, Pressure, State, Impact, Response)
EDPRS:	Estrategia de Desarrollo Económico y Reducción de la Pobreza (Economic Development and Poverty Reduction Strategy)
EEG:	Grupo sobre Energía y Medio Ambiente (Energy and Environment Group)

EIA:	Evaluación del Impacto Ambiental
EMCBP:	Proyecto de Construcción de Capacidad Ambiental (Environment Capacity Building Project)
EMCU:	Dependencia de Coordinación de la Gestión Ambiental (Environmental Management Coordination Unit)
EPA:	Organismo de Protección del Medio Ambiente (Environmental Protection Agency)
ESI:	Índice de Sostenibilidad Ambiental (Environmental Sustainability Index)
FAO:	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (Food and Agriculture Organization)
FDRE:	República Democrática Federal de Etiopía (Federal Democratic Republic of Ethiopia)
FEMA:	Foro Empresarial del Medio Ambiente
FIRM:	Foro para la Gestión Integrada de Recursos (Forum for Integrated Resource Management)
FMAM:	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMI:	Fondo Monetario Internacional
FR:	Franco ruandés
GBS:	Apoyo Presupuestario General (General Budget Support)
GTZ:	Organismo Alemán de Cooperación Técnica (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)
ICCD:	Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación (International Convention to Combat Desertification)
IDDP:	Programa de Desarrollo Integrado de las Tierras Áridas (Integrated Drylands Development Programme)
IEM:	Ordenación Integrada de los Ecosistemas (Integrated Ecosystem Management)
ISLM:	Gestión Integrada y Sostenible de Tierras (Integrated Sustainable Land Management)
ISO:	Organización Internacional de Normalización (International Organization for Standardization)
LGA:	Autoridades Administrativas Locales (Local Government Authorities)
LGCDG:	Asistencia del Gobierno Local para el Desarrollo de Capital (Local Government Capital Development Grant)
LLMF:	Marco de Vigilancia a Nivel Local (Local Level Monitoring Framework)
LLPPA:	Enfoque de Planificación Participativa a Nivel Local (Local Level Participatory Planning Approach)
M&E:	Vigilancia y Evaluación
MAAIF:	Ministerio de Agricultura, Industria Animal y Pesca (Ministry of Agriculture, Animal Industry and Fisheries)
MBI:	Instrumentos de Mercado (Market-Based Instruments)
McA:	Análisis de Criterios Múltiples (Multi-Criteria Analysis)
MET:	Ministerio de Medio Ambiente y Turismo (Ministry of Environment and Tourism)
MINECOFIN:	Ministerio de Finanzas y Planificación Económica (Ministry for Finance and Economic Planning)
MKUKUTA:	Mkakati wa Kukuza Uchumi na Kupunguza Umaskini Tanzania

MLR:	Ministerio de Tierras y Reasentamiento (Ministry of Lands and Resettlement)
MM:	Mecanismo Mundial (de la UNCCD)
MoENR:	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Ministry of Environment and Natural Resources)
MoES:	Ministerio de Educación y Deportes (Ministry of Education and Sports)
MoF:	Ministerio de Finanzas (Ministry of Finance)
MoU:	Memorando de Entendimiento (Memorandum of Understanding)
MRLGHRD:	Ministerio de Gobierno Regional y Local, Desarrollo Rural y Vivienda (Ministry of Regional and Local Government and Housing and Rural Development)
MTEF:	Marco de Gastos a Mediano Plazo (Medium-Term Expenditure Framework)
NBS:	Oficina Nacional de Estadísticas (National Bureau of Statistics)
NCSD:	Comisión Nacional para el Desarrollo Sostenible (National Commission for Sustainable Development)
NEAP:	Plan de Acción Nacional para el Medio Ambiente (National Environment Action Plan)
NEMA:	Autoridad Nacional para la Gestión del Medio Ambiente (National Environment Management Authority)
NPA:	Programa Nacional de Acción (National Programme of Action)
NPC:	Comité Nacional de Planificación (National Planning Committee)
NPRS:	Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza (National Poverty Reduction Strategy)
NRA:	Contabilidad de los Recursos Naturales (Natural Resource Accounting)
OCDE:	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODA:	Asistencia para el Desarrollo Ultramar (Overseas Development Assistance)
ODM:	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
OJCI:	Organismo Japonés de Cooperación Internacional
ONG:	Organización No Gubernamental
ONURS:	Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanesa
OOD:	Oportunidades y Obstáculos para el Desarrollo (Opportunities and Obstacles to Development)
PASDEP:	Plan de Desarrollo Acelerado y Sostenible para Erradicar la Pobreza (Plan for Accelerated and Sustainable Development to End Poverty)
PEAP:	Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza (Poverty Eradication Action Plan)
PEI:	Iniciativa sobre la Pobreza y el Medio Ambiente (Poverty and Environment Initiative)
PEID:	Pequeños Estados Insulares en Desarrollo
PER:	Revisión del Gasto Público (Public Expenditure Review)
PETS:	Estudio de Seguimiento del Gasto Público (Public Expenditure Tracking Survey)
PIB:	Producto Interno Bruto
PMA:	Países Menos Adelantados
PMA:	Programa Mundial de Alimentos
PNB:	Producto Nacional Bruto
PND:	Plan Nacional de Desarrollo

PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA:	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPA:	Diagnóstico Participativo de la Pobreza (Participatory Poverty Assessment)
PPP:	Paridad del Poder Adquisitivo (Purchasing Power Parity)
PRODOC:	Documento del Programa/Proyecto (Programme/Project Document)
PRS:	Estrategias para la Reducción de la Pobreza (Poverty Reduction Strategies)
RAF:	Marco de Asignación de Recursos (Resource Allocation Framework)
REMA:	Dirección de Gestión del Medio Ambiente de Ruanda (Ruanda Environment Management Authority)
RPC:	República Popular China
SAF:	Marco Analítico Estándar (Standard Analytical Framework)
SAM:	Matriz de Contabilidad Social (Social Accounting Matrix)
SDLG:	Gobierno Local del Distrito de Sembabule (Sembabule District Local Government)
SDS:	Estrategia de Desarrollo Sostenible (Sustainable Development Strategy)
SEA:	Evaluación Ambiental Estratégica (Strategic Environmental Assessment)
SEPA:	Administración Estatal para la Protección del Medio Ambiente (State Environment Protection Administration)
SIG:	Sistema de Información Geográfica
SLM:	Ordenación Sostenible de Tierras (Sustainable Land Management)
SMART:	Específico, cuantificable, exacto, realista y puntual (Specific, Measurable, Accurate, Realistic and Timely)
SWAP:	Planes Sectoriales (Sector-Wide Plans)
SWOT:	Fuerzas, debilidades, oportunidades y amenazas (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats)
T21:	Modelo Umbral 21 (Threshold 21)
TPC:	Comité de Planificación Técnica (Technical Planning Committee)
Tsh:	Chelín tanzaniano
UE:	Unión Europea
UICN:	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNCCD:	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (United Nations Convention to Combat Desertification)
UNDCC:	Ciclo de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (United Nations Development Cooperation Cycle)
UNESCO:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)
UNICEF:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (United Nations Children's Fund)
US\$:	Dólar estadounidense
VAM:	Análisis y Mapeo de la Vulnerabilidad (Vulnerability Analysis and Mapping)
VIH/SIDA:	Virus de Inmunodeficiencia Humana/Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
VPO:	Oficina del Vicepresidente
WDC:	Comité de Desarrollo de la Seccional (Ward Development Committee)
WRI:	Instituto de Recursos Mundiales (World Resources Institute)
WWF:	Fondo Mundial para la Naturaleza (World Wildlife Fund)

Glosario

Análisis Ambiental de País (CEA) significa una herramienta analítica de diagnóstico que ayuda a evaluar en forma sistemática las prioridades ambientales de los países clientes, las implicancias ambientales de las políticas gubernamentales clave y la capacidad de los países para abordar sus prioridades ambientales. Esta herramienta de naturaleza flexible que fue desarrollada por el Banco Mundial está compuesta por tres bloques analíticos: diagnóstico de las tendencias y prioridades ambientales, análisis de las políticas, y diagnóstico de la capacidad institucional para gestionar los recursos y riesgos ambientales (www.worldbank.org).

Biodiversidad significa la variabilidad entre los organismos vivos de cualquier origen, incluyendo los ecosistemas terrestres, marinos y acuáticos de otro tipo, así como los complejos ecológicos a los que pertenecen. El término incluye la diversidad dentro de las especies, entre las especies y dentro de los ecosistemas.

Cambio climático significa las alteraciones de la variabilidad climática natural observadas a lo largo del tiempo que se atribuyen directa o indirectamente a la actividad humana y modifican la composición de la atmósfera mundial.

Caminata en transectos es una herramienta sencilla que se utiliza para describir y mostrar la ubicación y distribución de los recursos, sus características, el paisaje, y los principales usos de la tierra en un transecto dado.

Contabilidad verde o Contabilidad de los Recursos Naturales (NRA) significa el sistema de cuentas nacionales, modificado a efectos de incorporar el uso o agotamiento de los recursos naturales y sus repercusiones sobre el medio ambiente (por ejemplo, contaminación).

Degradación del suelo es la reducción o pérdida de productividad y complejidad biológica o económica de los cultivos de secano, agricultura de riego o llanuras, pasturas, bosques y tierras boscosas de las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas. Es consecuencia de un proceso o combinación de procesos, incluyendo los que surgen a raíz de las actividades y los patrones de asentamiento de las poblaciones humanas, a saber: (i) erosión del suelo ocasionada por el viento y/o el agua, (ii) deterioro de las propiedades físicas, químicas y biológicas o económicas del suelo y (iii) pérdida a largo plazo de la vegetación natural.

Desarrollo humano sostenible significa no solo generar crecimiento económico sino también distribuir sus beneficios en forma equitativa, regenerar el medio ambiente en lugar de destruirlo y empoderar a las personas en lugar de marginarlas. El desarrollo humano sostenible asigna prioridad a los pobres, aumenta sus opciones y oportunidades, y les ofrece instancias de participación en las decisiones que los afectan. Se trata de un desarrollo que es favorable para los pobres, la naturaleza, el empleo y la mujer. El desarrollo humano sostenible asigna prioridad al crecimiento con empleo, medio ambiente, empoderamiento y equidad.

Descentralización significa las reformas políticas y administrativas en virtud de las cuales se transfieren cantidades y combinaciones variables de funciones, responsabilidades, recursos y autonomía política y fiscal a los niveles jerárquicos inferiores del estado (por ejemplo, gobiernos de regiones, distritos o municipios, o unidades descentralizadas del gobierno central).

Desertificación es el proceso de degradación de la tierra en las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas causado por diferentes factores, incluyendo variaciones climáticas y actividades humanas.

Enfoque de Sustento Sostenible (SLA) es una forma de mejorar la comprensión de los medios de vida de los pobres mediante el análisis de los siguientes factores principales que afectan su sustento y las relaciones típicas entre ellos: capital humano, capital natural, capital financiero, capital social y capital físico.

Evaluación Ambiental Estratégica (SEA) es un “enfoque analítico y participativo de la toma de decisiones estratégicas, que apunta a integrar la problemática ambiental a las políticas, planes y programas, y a evaluar las interconexiones con la problemática económica y social” (Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), Red para la Cooperación Ambiental y el Desarrollo, 2005).

Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) es un proceso público mediante el cual se identifican y diagnostican los posibles efectos de un proyecto sobre el medio ambiente, que son luego tomados en cuenta por las autoridades reguladoras en el proceso de toma de decisiones.

Huella ecológica es una medida de la carga o presión que ejerce una población dada sobre el medio ambiente nacional. Representa la superficie de tierra necesaria para sostener los niveles corrientes de consumo de recursos, eliminación de desechos y desarrollo de infraestructura por parte de la población (WWF, 2002a).

Índice de Sostenibilidad Ambiental (ESI) es un índice que mide el avance de los países hacia la sostenibilidad ambiental, mediante el uso de un conjunto de 21 indicadores correspondientes a los cinco siguientes componentes principales: i) sistemas ambientales, ii) reducción de la tensión ambiental, iii) reducción de la vulnerabilidad humana, iv) capacidad social e institucional para responder a los desafíos ambientales y v) dirección global.

ISO 14000 es una serie de normas internacionales sobre la gestión del medio ambiente.

Lucha contra la desertificación incluye las actividades para el desarrollo sostenible que son parte del desarrollo integrado de las tierras de zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas, y que apuntan a: (i) prevenir y/o reducir la degradación del suelo, (ii) rehabilitar los suelos parcialmente degradados y (iii) recuperar las tierras desertificadas.

Medio ambiente es la combinación de condiciones físicas externas que afecta e incide en el crecimiento, desarrollo y supervivencia de los organismos. Esto incluye todos los factores bióticos y abióticos que actúan sobre un organismo, población o comunidad ecológica e inciden en su supervivencia y desarrollo. Los factores bióticos incluyen a los propios organismos, su alimento y sus interacciones. Los factores abióticos incluyen

elementos tales como luz solar, suelo, aire, agua, clima y contaminación. Los organismos responden a los cambios de su medio ambiente a través de adaptaciones evolutivas de forma y comportamiento.

Mitigar los efectos de la sequía significa desarrollar actividades relacionadas con un pronóstico de sequía, destinadas a reducir la vulnerabilidad de la sociedad y los sistemas naturales ante dicho fenómeno. El término se asocia también a la lucha contra la desertificación.

Modelo Umbral 21 (T21) significa una herramienta cuantitativa de análisis integrado y completo del desarrollo, cuyo propósito es apoyar el proceso más amplio de la planificación del desarrollo, facilitando la recopilación de información, profundizando la comprensión de las relaciones estructurales clave y mejorando el análisis de las estrategias de desarrollo. El Modelo T21 puede esclarecer el posible impacto de las políticas de desarrollo en una amplia gama de sectores y mostrar en qué medida las diferentes alternativas estratégicas ayudan a alcanzar las metas y objetivos deseados.

Plan es una estrategia o diseño deliberado con miras al futuro que, con frecuencia, prevé prioridades, opciones y medidas coordinadas para la elaboración e implementación de políticas.

Política es un curso de acción o dirección general propuesta que sigue o seguirá un gobierno y que sirve de guía permanente para la toma de decisiones.

Programa es una agenda o cronograma coherente y organizado de compromisos, propuestas, instrumentos y/o actividades para elaborar e implementar las políticas.

Recursos naturales incluye recursos no renovables tales como minerales, combustible fósil y agua fósil, y recursos renovables tales como fuentes de agua no fósil, biomasa (bosques y pasturas), recursos marinos, vida silvestre y biodiversidad.

Sequía es el fenómeno natural que se produce cuando las precipitaciones han sido significativamente inferiores a los niveles que se registran normalmente, lo que provoca graves desequilibrios hidrológicos que afectan adversamente a los sistemas de producción basados en el recurso tierra.

Sustento es el medio de asegurar las necesidades de la vida, de forma tal que las personas, familias y comunidades puedan sostener sus vidas a lo largo del tiempo a través del uso de una combinación de recursos sociales, económicos, culturales y ambientales.

Tierras áridas son las zonas cuyo índice de aridez es inferior a 0,65, incluyendo zonas subhúmedas secas, semiáridas, áridas e hiperáridas.



Resumen ejecutivo

Las Directrices Genéricas para la Integración de la Problemática de las Tierras Áridas fueron elaboradas por el Centro para el Desarrollo de las Zonas Áridas (DDC) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en estrecha colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Unidad de Apoyo Mundial del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). También se contó con el apoyo del Mecanismo Mundial (MM) de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD). Las Directrices se han nutrido de las lecciones adquiridas por una muestra de 21 países en sus esfuerzos por integrar el medio ambiente a sus marcos de desarrollo, con especial énfasis en la problemática de las tierras áridas, y también de una revisión de las directrices de otros organismos internacionales sobre el mismo tema.

Para la implementación de las Estrategias para la Reducción de la Pobreza (PRS) y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) es importante tener en cuenta los problemas y desafíos que presentan las tierras áridas y, en especial, su impacto sobre las comunidades más pobres, que registran el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita más bajo y las mayores tasas de mortalidad infantil. La combinación de la gran variabilidad de las condiciones ambientales con niveles relativamente elevados de pobreza lleva a situaciones en que las poblaciones humanas pueden ser extremadamente sensibles a los cambios del ecosistema. Por tanto, si la problemática de las tierras áridas no se integra a las PRS, estas comunidades resultarán perjudicadas en la distribución de recursos.

Se ha dicho que las tierras áridas son un “legado no valorado” de la naturaleza, y lamentablemente muchas personas e instituciones consideran que no son más que tierras yermas. Sin embargo, la situación socioeconómica actual de los pobladores de los sistemas de tierras áridas, de los cuales un 90 por ciento se encuentra en países en desarrollo, es peor que en otras áreas. Las tierras áridas tienen enormes valores ambientales, económicos y socioculturales, que deben ser explotados a favor de sus pobladores. En las áreas de tierras áridas de todo el mundo viven más de dos mil millones de habitantes (cerca de una tercera parte de la población total del mundo) y, en la década del 90, estas poblaciones registraron las mayores tasas de crecimiento.

Los cultivos cubren aproximadamente un 25 por ciento de las tierras áridas y en sus praderas se cría aproximadamente un 50 por ciento del ganado del mundo. Se estima que entre un 29 y un 45 por ciento de las plantas cultivadas actualmente en el mundo proviene de las tierras áridas (FAO, 1998). Las tierras áridas son fuente de material genético vegetal para el desarrollo de variedades de cultivos resistentes a las sequías. Por ser un ecosistema con una superficie muy extensa en todo el orbe, las tierras áridas pueden almacenar grandes cantidades de carbono, la mayor parte de él en el suelo más que en la vegetación. Por tanto, se ha sugerido que las tierras áridas son posibles candidatas para importantes esfuerzos de almacenamiento de carbono.

El pastoralismo realiza una importante contribución al PIB de muchos países y el pastoralismo nómada ofrece una forma extremadamente eficiente de gestionar la escasa vegetación y la fertilidad relativamente baja de los suelos de las tierras áridas. Las tierras áridas son también atractivas para el turismo cultural asociado con los sitios históricos y religiosos, el turismo costero (por ejemplo en las playas sobre el Mediterráneo) y el turismo vinculado a la salud (como por ejemplo el Mar Muerto). En las tierras áridas, los pobladores presentan una gran diversidad cultural y elevados valores patrimoniales, y sus ecosistemas también contribuyen a la cultura humana a través de sistemas de conocimientos tanto formales (“científicos”) como indígenas.

Las Directrices han demostrado que, si se le asigna prioridad al ODM 7 (Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente), los países también podrán alcanzar otros ODM y viceversa. Pero también se podría dar la situación contraria, pues una omisión en la atención a los desafíos del desarrollo de las tierras áridas impedirá el avance de los países hacia el logro de todos los ODM. En particular, dichos desafíos incluyen la escasez de agua, las sequías, la degradación de la tierra y el cambio climático; pero también cabe mencionar la pobreza de los mercados y la infraestructura, el estilo de vida nómada de los pastoralistas, los conflictos, las actitudes negativas y la falta de voluntad política. Para enfrentar estos desafíos y con el fin de aprovechar las oportunidades de las tierras áridas, los países deben adoptar acciones afirmativas destinadas a integrar la problemática de las tierras áridas a sus planes y programas.

Según la Estrategia para la Integración de la Problemática Ambiental del PNUD (2004), integración del medio ambiente significa la incorporación de las consideraciones de la política ambiental al pensamiento institucional central, junto con las demás políticas y actividades relacionadas, así como la coordinación y armonización necesarias para asegurar la coherencia de todas las políticas. Por tanto, para que estos esfuerzos sean exitosos, la integración de la problemática ambiental debe ser adoptada como cultura operativa institucional. Estas Directrices han definido la integración de la problemática de las tierras áridas como una “práctica y cultura sistemáticas que incorporen las tierras áridas a todos los procesos de toma de decisiones, políticas, leyes, instituciones, tecnologías, normas, marcos de planificación, etc., y aseguren que sigan siendo parte del programa en todos los procesos subsiguientes de toma de decisiones, implementación y revisión”.

Para que esta integración contribuya a la planificación y toma de decisiones, debe insertarse en todos los tipos de marcos de planificación que conforman la implementación de la problemática de las tierras áridas (por ejemplo, políticas, leyes, normas, instituciones, tecnologías, programas de estudio, mecanismos de financiación, programas, proyectos, planes, etc.) y, a la vez, debe insertarse en las diferentes etapas de la formulación de estos marcos (conceptualización e identificación, diseño, valoración, presupuestación, implementación, vigilancia y evaluación).

Muchos países han cometido el error de integrar la problemática de las tierras áridas a los marcos de planificación sin realizar un esfuerzo deliberado por hacer un seguimiento y garantizar que todos los grupos interesados de hecho asignen un presupuesto a la implementación de las actividades necesarias para abordar esta problemática.

Estas Directrices se han elaborado con el propósito de influir en las acciones de los diversos niveles de planificación y adopción de políticas, porque es necesario que las tierras áridas resulten visibles a todos los niveles. Esta acción concertada creará las sinergias y presiones críticas necesarias para hacer que la problemática de las tierras áridas ocupe y conserve un lugar de importancia en los programas de desarrollo.

Con respecto a los problemas mencionados anteriormente, las Directrices describen los diversos pasos de los procesos de integración, que se pueden estructurar en cinco fases. En primer lugar vemos la fase de diagnóstico, en la que se realiza una evaluación preliminar de la situación sociopolítica y económica sobre el terreno, en cuanto se refiere a la integración de los problemas de las tierras áridas. La siguiente fase se centra en el aumento de la concienciación sobre el tema, la participación y la construcción de asociaciones. En esta fase se desarrollan estrategias de comunicación, se elaboran procesos de consultas, y se identifican y celebran asociaciones. Luego sigue la fase de planificación —que debe ser participativa—, en la que los planes deben vincularse a los marcos presupuestarios de los gobiernos para asegurar su integración. Una vez creados los presupuestos, los planes pasan a la fase de implementación, en la que el principal objetivo es lograr una mayor y mejor capacidad nacional. La vigilancia es un elemento de importancia en esta etapa, y los mecanismos de vigilancia creados durante la fase de la planificación se utilizan para hacer un seguimiento de los cambios y evaluar los logros, con el subsiguiente ajuste de los planes, de ser posible. Finalmente, en la fase de evaluación se examinan los impactos de los planes y los programas, así como la eficacia del proceso de integración en su conjunto.

Los pasos pueden variar de un país a otro, pero el principal objetivo de las Directrices es siempre el mismo: promover la integración de la problemática de las tierras áridas. Por lo tanto, estas Directrices no deben ser consideradas como una “receta”, sino más bien como un punto de referencia que los países podrán ajustar según sea necesario para poner en marcha sus propios procesos de integración.

El proceso de integración requiere hábiles negociaciones que aseguren que los grupos de partes interesadas comprendan los motivos de la inclusión de las tierras áridas en sus marcos de desarrollo y los beneficios que esto le brindará al país. Asimismo, la integración de la problemática de las tierras áridas a los marcos de desarrollo nacional requiere el uso de herramientas apropiadas en cada una de las fases mencionadas precedentemente. Son muchos los factores que imponen usar o no una herramienta en particular, incluyendo la naturaleza del problema que debe abordarse, la existencia de capacidad para usar dicha herramienta, la disponibilidad de recursos y la receptividad sociopolítica para con el impacto que generará su utilización.



1 Introducción

- 1 Las Directrices Genéricas para la Integración de la Problemática de las Tierras Áridas fueron elaboradas por el Centro para el Desarrollo de las Zonas Áridas (DDC) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en estrecha colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Dependencia de Apoyo Mundial del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). También se contó con el apoyo del Mecanismo Mundial (MM) de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD).
- 2 Las Directrices bosquejadas en la Parte I del presente documento se basan en información procedente de las lecciones y desafíos asociados con la integración de la problemática de las tierras áridas a los marcos de desarrollo de 21 países seleccionados de África, Asia y América Latina. También se obtuvieron contribuciones adicionales a través de un foro electrónico organizado y gestionado por el DDC del PNUD. La Parte II ilustra las experiencias de los países individuales en la integración de los problemas ambientales. A través del Programa de Desarrollo Integrado de las Tierras Áridas (IDDP), el DDC del PNUD brinda apoyo a 19 países para la integración de la problemática de las tierras áridas a sus marcos de desarrollo. A su vez, el MM de la UNCCD ofrece asistencia a los países para la integración de los Programas Nacionales de Acción (NPA) a sus marcos de desarrollo y para la construcción de asociaciones. El FMAM ha apoyado la Ordenación Sostenible de la Tierra (SLM) en los países menos adelantados y en los pequeños estados insulares en desarrollo. Por su parte, el PNUMA ha trabajado con el PNUD en una asociación mundial llamada Iniciativa sobre la Pobreza y el Medio Ambiente (PEI) destinada a apoyar el avance de las inversiones y el desarrollo de capacidades para la integración de la problemática ambiental a los procesos llevados a cabo por los países para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) sobre la base de las Estrategias para la Reducción de la Pobreza (PRS).
- 3 La asociación del PNUMA y el PNUD en la iniciativa PEI enfatiza, igualmente, la necesidad de que los marcos de desarrollo sostenible tomen en cuenta no solamente el desarrollo económico sino también los problemas sociales y ambientales. En los 21 países sobre los que se obtuvieron evidencias, el DDC del PNUD halló que otros asociados del desarrollo, tales como Organizaciones No Gubernamentales (ONG) e instituciones privadas, habían tenido experiencias diferentes al intentar integrar esta problemática, y por tal motivo también se tuvieron en cuenta dichas experiencias en la formulación de las presentes Directrices. Finalmente, también se realizó una revisión de las directrices de otras organizaciones internacionales, cuyas experiencias también fueron incorporadas al presente documento. Quienes participaron en el Taller Internacional sobre la

Integración de la Problemática Ambiental a los Marcos de Desarrollo Nacional, con Especial Atención a las Tierras Áridas, que se celebró en Bamako, Malí, entre el 18 y el 20 de junio de 2007, también realizaron valiosas contribuciones que se incluyeron en las presentes Directrices.

- 4 En términos generales, el interés de integrar la problemática ambiental a los marcos de desarrollo abarca tanto a las instituciones como a los países. Así, por ejemplo, en el Panel Internacional de Partes Interesadas en la Integración de la Problemática Ambiental al Desarrollo se manifestó: “El desafío de integrar el medio ambiente al desarrollo nunca ha sido tan apremiante”. Y se agregó: “Si las partes interesadas no ejercen presión suficiente y no aprendemos de las experiencias sobre lo que ya ha funcionado positivamente, el cambio será lento”¹. Asimismo, la décima Reunión de los Asociados de la iniciativa PEI, celebrada en marzo de 2006 en Nairobi, Kenia, señaló que la integración de la problemática todavía presentaba muchos desafíos, incluidas capacidad limitada, falta de coordinación y carencias en la conceptualización de los nexos entre el medio ambiente y la pobreza². Asimismo, también se han documentado fallas en cuanto a la coherencia de la integración de la problemática a los diferentes marcos de planificación³.
- 5 A partir de una revisión de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) de África, el Banco Mundial ha señalado que: “El hecho de que se integren apropiadamente las estrategias de lucha contra la pobreza no garantiza que también se integre su seguimiento posterior”⁴. La publicación de las presentes Directrices es, pues, oportuna y contribuirá a abordar algunas de las inquietudes descritas precedentemente.

1 www.iied.org

2 El tema de la reunión era analizar las experiencias de los diferentes países en la integración de la problemática ambiental a los procesos de desarrollo.

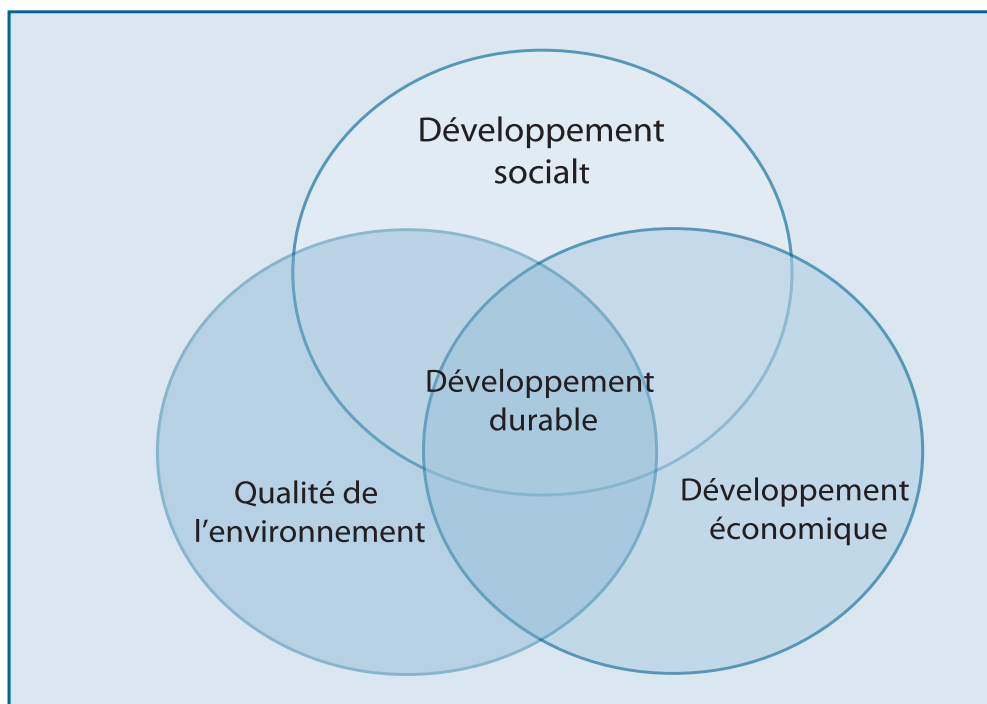
3 www.un.org/esa/sustev/natlinfo/nsds/accra_report.pdf

4 Sunanda Kishore, Banco Mundial [2007]: Mainstreaming Environment: Implementation of PRSSs in Sub-Saharan Africa, presentación ante la Reunión de Asociados de la Iniciativa sobre la Pobreza y el Medio Ambiente, Copenhague, 18–20 de junio de 2007. (<http://povertyenvironment.net>)

2 Propósito de las Directrices para la Integración

- 6 El creciente deseo de conciliar los objetivos económicos, sociales y ambientales del desarrollo sostenible es la piedra angular de la integración de esta problemática (Figura 2.1). Este enfoque cuenta con precedentes históricos. A fines de la década de 1980 y principios de los años 1990, se aceptó que las estrategias de desarrollo anteriores, que se ocupaban fundamentalmente de la producción y el crecimiento económico, no habían logrado prestar la debida atención a los daños ambientales, lo que resultó en que algunos de los países más pobres fueran los más afectados. En la actualidad, tomar decisiones económicas, sociales y ambientales que se refuercen mutuamente para lograr una solución en la que todos resulten beneficiados redundaría en el propio interés de cada país. Una integración genuina debe tener en cuenta en forma conjunta los tres pilares del desarrollo sostenible, es decir, una integración sustantiva u holística de la problemática.

Figura 2.1 Las tres dimensiones del desarrollo sostenible



- 7 Al igual que los demás ecosistemas, las tierras áridas tienen un enorme valor ambiental, económico y sociocultural. Por tanto, pueden realizar una gran contribución a mejorar el sustento y la calidad de vida de las poblaciones humanas, incluyendo el logro de los ODM, siempre que su capacidad de carga para las generaciones actuales no inhiba el bienestar de las generaciones futuras.
- 8 Para la implementación de las PRS y el logro de los ODM es importante tomar en cuenta la problemática de las tierras áridas, dado que allí viven los pueblos más pobres de la tierra. Estas regiones registran el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita más bajo y las mayores tasas de mortalidad infantil. Desde el punto de vista de los derechos humanos, las comunidades de las tierras áridas también tienen derecho a desarrollo y bienestar. Si no se integra la problemática de las tierras áridas, estas comunidades resultarán perjudicadas en la distribución de recursos. Se espera que su integración lleve a mayores inversiones y promueva el desarrollo sostenible en estas regiones.
- 9 Muchos países han expresado la necesidad de contar con estas Directrices, pues al intentar integrar la problemática de las tierras áridas a sus estrategias nacionales de desarrollo y lucha contra la pobreza han experimentado variadas dificultades. El propósito de las Directrices es ayudar a los países a elaborar estrategias que apoyen eficazmente a las áreas de tierras áridas y recurrir a las fuentes de financiación nacional así como a la asistencia internacional para el desarrollo. Actualmente, esta última está cambiando, y ahora apoya más eficazmente el logro de los ODM y la satisfacción de las necesidades de los pobres, especialmente en los estados más frágiles. Se ha dado un vuelco fundamental hacia actividades de nivel más estratégico, en oposición a los proyectos que implicaban nuevos instrumentos tales como apoyo presupuestario directo, reformas de las políticas y programas de apoyo sectoriales. En los países que enfrentan riesgos de conflictos o se recuperan de una situación de inestabilidad política, también es probable que se empleen otros marcos de planificación estratégica. Para que estos últimos sean eficaces, deben ser formulados y liderados por el propio país en desarrollo asociado, e implementados a través de sistemas e instituciones nacionales y locales.

2.1 Usuarios de las Directrices

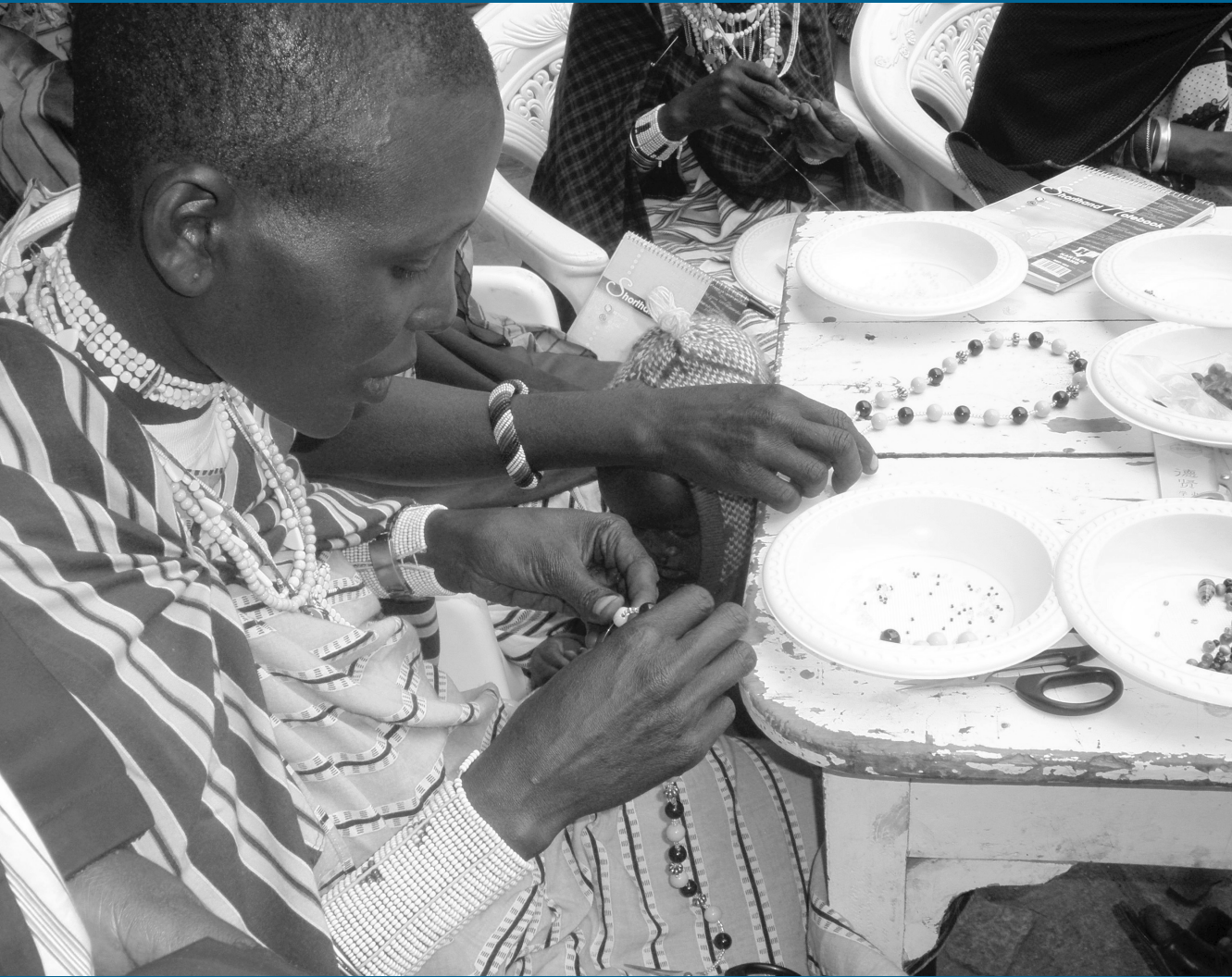
- 10 Las Directrices están destinadas a los siguientes grupos:
 - i. Autoridades locales, nacionales, regionales y mundiales responsables de la adopción de políticas, lo que incluye a las autoridades de los sectores clave que participan activamente en la planificación nacional del desarrollo, tal como medio ambiente, finanzas y planificación, y a los titulares electos de cargos que deben tomar decisiones;
 - ii. Directores de programa y expertos en la ordenación de la tierra que trabajan en las tierras áridas por cuenta de instituciones locales, nacionales e internacionales, incluyendo actores no estatales tales como ONG y personalidades académicas;

- iii. Actores estatales y no estatales que trabajan directamente en la formulación de políticas y planes para los marcos de desarrollo nacional, incluyendo su aprobación y la distribución de recursos financieros;
- iv. Practicantes del gobierno, el sector privado, las agencias de desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil (CSO) que trabajan en la construcción de capacidades, la promoción y la creación de concienciación acerca de la ordenación sostenible de la tierra;
- v. Asociados al desarrollo que ayudan a los gobiernos nacionales, distritos, ONG, etc. a planificar e implementar actividades vinculadas al desarrollo que probablemente generen un impacto positivo en las áreas de tierras áridas o amplíen las oportunidades de sustento de las economías agrarias de los países menos adelantados;
- vi. Empresas y empresarios del sector privado cuyos negocios dependan de la producción de las tierras áridas.

2.2 Limitaciones de las Directrices

11 Las presentes Directrices no se refieren a la gestión de las tierras áridas. Así, por ejemplo, no se refieren a aspectos técnicos tales como la rehabilitación de las zonas degradadas o la irrigación de las tierras áridas, sino que son, más bien, un punto de referencia para usar cuando se aborden en general los problemas de las tierras áridas en otros marcos cuyos planes de actividades puedan relacionarse con su uso sostenible. Se insta a los gobiernos e instituciones a adaptar las Directrices a sus contextos específicos, razón por la cual las Directrices son un documento genérico. Dentro de este contexto, se deben tener en cuenta las siguientes consideraciones sobre las Directrices:

- i. no son planes de acción;
- ii. pueden ser modificadas en cualquier momento sobre la base de la experiencia que genere su uso y adaptación;
- iii. no son una obligación jurídicamente vinculante.



3 Comprensión del concepto de integración

Este capítulo ofrece una definición operativa, tres enfoques de amplitud y los ingredientes necesarios para la integración de la problemática de las tierras áridas.

- 12 Para que la integración de la problemática de las tierras áridas tenga éxito, los países o instituciones deben adoptar una definición operativa práctica del concepto y difundirla de manera convincente. El Longman Dictionary of Contemporary English⁵ utiliza dos palabras, a saber, “incluir” y “absorber”, para definir la palabra “mainstream” como verbo, la cual, a su vez, como sustantivo, significa “curso principal de las actividades”. La primera parte de la palabra, “main” [que en español significa “principal”], presenta una connotación de predominio, y la segunda, “stream” [que en español significa “corriente”], presenta la connotación de “ir con la corriente”. Según la Estrategia para la Integración de la Problemática Ambiental del PNUD (2004), “integración ambiental” significa la incorporación coordinada y armonizada de las consideraciones de la política ambiental al pensamiento institucional central, junto con las demás políticas y actividades relacionadas, para asegurar la coherencia de todas las políticas.
- 13 Según el informe titulado Nuestro Futuro Común (Our Common Future) de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD), la integración de la problemática ambiental a la toma de decisiones estratégica es una condición previa esencial para avanzar hacia el desarrollo sostenible. Más aún, el informe trasciende la idea tradicional de la política ambiental como separada e independiente de las demás políticas y en tal sentido, manifiesta:

“La habilidad para elegir vías de políticas que sean sostenibles requiere que se tengan en cuenta sus dimensiones ecológicas, tanto como sus dimensiones económicas, comerciales, energéticas, agrícolas, industriales y de otro tipo, en los mismos programas y en las mismas instituciones nacionales e internacionales” (CMMAD, 1987, página 313).
- 14 Por ende, para alcanzar el éxito en este sentido, la integración de la problemática de las tierras áridas debe ser adoptada como cultura institucional para todas las actividades que se lleven a cabo en países de tierras áridas. Para que las decisiones aprovechen al máximo las oportunidades ambientales y eviten impactos negativos en sus primeras etapas, los temas ambientales deben reflejarse en todos los procesos de toma de decisiones.
- 15 Para que la integración de esta problemática se incorpore a la planificación y toma de decisiones, debe permear todos los tipos de marcos de planificación que conforman la implementación de la problemática ambiental en general y los

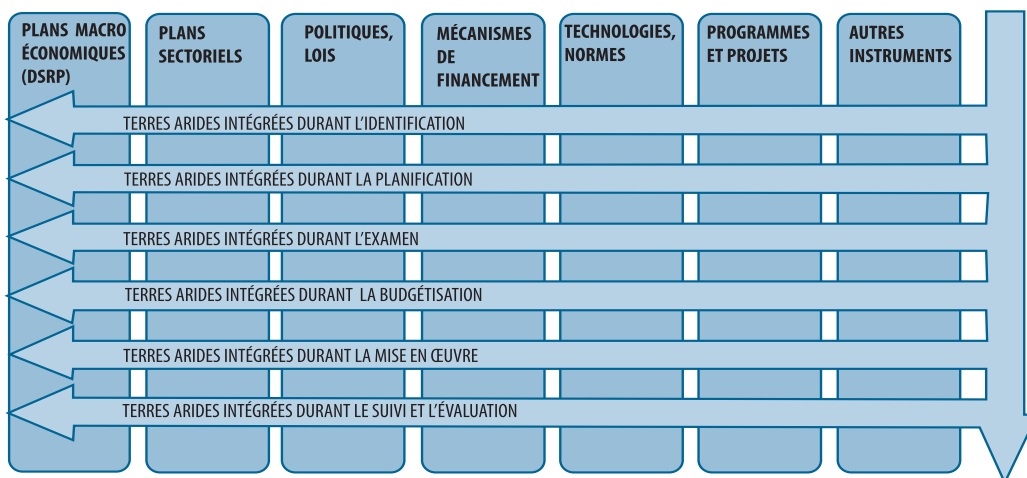
⁵ <http://www.ldoceonline.com>

problemas de las tierras áridas en particular (por ejemplo, políticas, leyes, normas, instituciones, tecnologías, programas de estudio, mecanismos de financiación, programas, proyectos, planes, etc.), y también debe permear todas las etapas, de principio a fin (es decir, conceptualización e identificación, diseño, valoración, presupuestación, implementación, vigilancia y evaluación).

- 16 La integración comprende tres grandes aristas:
- i. Integración de los procedimientos: integrar los problemas ambientales a los procesos de planificación y toma de decisiones mediante preguntas tales como cuándo, cómo y quién.
 - ii. Integración de la metodología: integrar los diferentes enfoques y conceptos, así como la participación y el compromiso de los actores clave, con diferentes intensidades y en diferentes momentos. En este caso, la integración inevitablemente requiere, por un lado, un diagnóstico crítico de los mandatos de las instituciones y, por otro, de su relación con las demás instituciones y estructuras (por ejemplo, ministerios de línea, estructuras de los gobiernos locales, comunidades, sector privado, organizaciones de la sociedad civil, etc.).
 - iii. Integración substantiva: integrar los problemas ambientales (biofísicos) a los demás problemas sociales, económicos y de otra índoles, a diferentes escalas (desde lo local hacia lo mundial) y con diferentes perspectivas temporales. Este es el enfoque holístico.
- 17 Los diferentes enfoques de la integración de la problemática de las tierras áridas se pueden apreciar no solamente durante la planificación sino también durante las etapas de financiación e implementación de los marcos de desarrollo, tal como se ilustra en la Figura 3.1. Muchos países cometen el error de detenerse en la etapa en que los problemas se han integrado a los marcos de planificación. Las evaluaciones posteriores de estos marcos han señalado con frecuencia un cierto número de problemas y, en particular, los siguientes: (i) las tierras áridas no eran más que un “agregado”, (ii) no se preveía financiación y (iii) las actividades que se integraban se perdían durante la implementación. La estrechez de este enfoque no permite que las tierras áridas accedan al programa de desarrollo y permanezcan en el mismo con una prioridad elevada. En el Cuadro 3.1 se indican los ingredientes clave para realizar una integración completa de la problemática. Las herramientas para la integración que se describen en el Capítulo 6 y en el Anexo 1 abarcan todos los tipos de marcos y todas sus fases. Desde la perspectiva de estos elementos, la definición de la integración de la problemática de las tierras áridas es la siguiente:

La integración de la problemática de las tierras áridas es una práctica sistemática que implica incluir los problemas de las tierras áridas en todos los procesos de toma de decisiones, políticas, leyes, instituciones, tecnologías, normas, marcos de planificación, etc., y asegurar que continúen siendo parte de los programas en los procesos subsiguientes de toma de decisiones, implementación y revisión.

Figura 3.1 Ilustración de la integración de la problemática de las tierras áridas



Fuente: Adaptado del Centro para el Desarrollo Sostenible, 2004.

- 18 Cabe señalar que la integración no es tan solo un proceso, sino también un arte, por lo que para realizarla se requieren tanto competencias para la comunicación como competencias analíticas. Por un lado, el compromiso personal y las comunicaciones claras son muy importantes a todos los niveles de jerarquía en la toma de decisiones; por el otro, el trabajo técnico y analítico genera información que se usará como guía en el proceso de integración de la problemática.

Cuadro 3.1 Requisitos clave para una integración completa de la problemática de las tierras áridas

- En primer lugar, como base para la integración a los marcos de planificación, se debe identificar las relaciones de causa y efecto de los problemas de las tierras áridas.
- Las actividades propuestas para abordar los problemas de las tierras áridas se llevan a cabo en conjunto con las actividades vinculadas a objetivos sociales, económicos y ambientales.
- La integración debe insertarse en todos los marcos de planificación que se usen para dirigir los esfuerzos humanos, en combinación con otros recursos, para abordar los problemas de las tierras áridas. Esto significa no limitarse a los planes y cubrir también políticas, leyes, información, tecnología, programas de estudio, normas, etc.
- La integración debe insertarse en todos los centros de planificación y toma de decisiones que pertenezcan a los marcos antes mencionados. Esto significa conceptualización del problema, diseño y planificación, valoración, presupuestación, implementación, y vigilancia y evaluación.
- Para que las actividades planificadas se traduzcan en acciones y para que las actividades integradas lleguen de hecho a la etapa de implementación, es necesario obtener el compromiso de todos los grupos interesados.
- El impacto de las actividades implementadas en la calidad de vida de los pobladores y la eficacia de los procesos de integración deben ser objeto de operaciones periódicas de vigilancia y evaluación, con miras a (i) identificar las barreras que impiden tratar los problemas de las tierras áridas y (ii) aplicar buenas prácticas con el fin de incrementar y reproducir las actividades beneficiosas.
- Se debe reformar los sistemas de gobernanza e institucionales y se debe reorientar las actitudes, los conocimientos y las competencias del capital humano, para que se acepte la integración de la problemática de las tierras áridas como una cultura de trabajo, en contraposición a una responsabilidad adicional.

4 Principios de la integración

Este capítulo describe los principios clave que subyacen a los procesos de integración. Para lograr una integración continuada, es esencial cumplir estos principios. Si bien a diferentes escalas, son ya muchos los países que observan estos principios, que son, a su vez, coherentes con los principios del Programa 21, la CBD, la UNCCD, la UNFCCC y otros Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente.

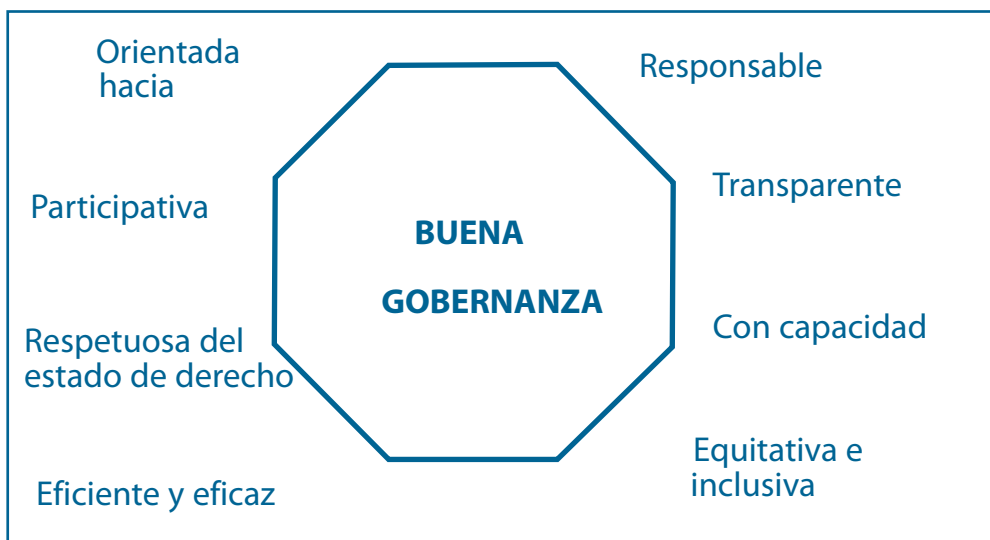
- 19 Para asegurar la calidad del proceso de integración de la problemática de las tierras áridas a los marcos de desarrollo se deben seguir ciertos principios clave.
- 20 Apropriación del país: Todo el proceso de integración debe ser de plena responsabilidad del país y liderado por las dependencias competentes del gobierno, como por ejemplo los ministerios de planificación del desarrollo, finanzas, agricultura, ordenación territorial y medio ambiente.
- 21 Sostenibilidad: Se deben colmar las necesidades (sociales, económicas, culturales, etc.) de los pobladores a través de los recursos naturales disponibles en las tierras áridas, sin reducir su capacidad de mantener a las generaciones futuras. En el caso de los recursos renovables, las tasas de cosecha deben restringirse a la capacidad regenerativa del sistema natural. En el caso de los recursos no renovables, la tasa de agotamiento debe ser igual a la tasa a la que se puedan desarrollar de forma sostenida ingresos o sustitutos renovables mediante invenciones humanas e inversiones. Asimismo, la emisión de desechos debe mantenerse dentro del nivel de la capacidad de asimilación del medio ambiente que los absorbe. También se deben evitar, en la mayor medida de lo posible, los procesos perjudiciales e irreversibles que afecten el capital natural crítico (como por ejemplo la biodiversidad). El principio de la sostenibilidad se aplica también a las instituciones y organizaciones, que deben poder mantener la implementación de las actividades del programa más allá de contar o no con financiación de donantes.
- 22 Buena gobernanza: La buena gobernanza es el proceso mediante el cual se toman y se implementan (o no se implementan) las decisiones. La buena gobernanza presenta ocho principales propiedades, a saber: 1) participación, 2) búsqueda de consenso, 3) rendición de cuentas, 4) transparencia, 5) capacidad de respuesta, 6) eficiencia y eficacia, 7) equidad e inclusividad, y 8) observancia del estado de derecho. Así se asegura que se minimice la corrupción, se tengan en cuenta las opiniones de las minorías y se escuchen las voces de los sectores más vulnerables de la sociedad durante el proceso de la toma de decisiones. La buena gobernanza tiene también buena capacidad de respuesta para con las necesidades corrientes y futuras de la sociedad.
- 23 Tal como se ilustra en la Figura 4.1, las características de la buena gobernanza son las siguientes:

- a) Participación: Los problemas ambientales se manejan mejor si participan todos los ciudadanos afectados a los niveles pertinentes.⁶ Brindar acceso a la información y crear conciencia sobre un tema promueve la participación. Para que las personas puedan abrirse durante su participación, se necesita un sistema transparente. Se deben realizar esfuerzos especiales para identificar a las personas que se vean probablemente afectadas por una intervención propuesta. Si bien los países en general han considerado que las ONG son representativas de la masa ciudadana, no se debe suponer que puedan actuar de tal forma en todos los casos. Algunos países han promulgado leyes de acceso a la información con el fin de mejorar la atmósfera para la participación (Petkova y otros, 2002). También se debe ofrecer acceso eficaz a los procedimientos judiciales y administrativos, incluyendo recursos de casación y apelación.
- b) Empoderamiento: El desarrollo no debe ser solamente implementado para los pueblos, sino que debe ser implementado por los propios pueblos. En tal sentido, empoderamiento significa la transferencia a instituciones subnacionales de la responsabilidad de tomar decisiones e implementar medidas vinculadas a la gestión institucional y fiscal de los recursos locales. El verdadero empoderamiento debe ir acompañado de una transferencia de recursos que permita a las instituciones locales desempeñar las facultades que les han sido concedidas, y también debe incluir la creación de capacidades (educación cívica y competencias para la gestión), para permitir a las instituciones y comunidades locales cumplir eficazmente sus cometidos.
- c) Equidad y justicia: Las personas deben tener igualdad de acceso a las oportunidades, incluyendo el uso y control de los recursos, con el objetivo de garantizar que las responsabilidades y beneficios de la gobernanza descentralizada de los recursos naturales sean compartidos de manera equitativa y justa. Pero hay algo que es más importante aún: para que haya equidad y justicia se requiere que se reconozcan y legitimen jurídicamente los derechos a los recursos nacionales de todos los grupos interesados (incluyendo los derechos de los interesados de todas las generaciones y de los que estén alejados del lugar de los trabajos); y también se requiere que exista una forma rápida y eficaz para sancionar un incumplimiento de las responsabilidades y, en particular, las violaciones o abusos de los derechos. Se espera que el respeto del principio de equidad y justicia minimice los riesgos potenciales asociados a la descentralización, a saber, la marginación de algunos grupos (por ejemplo, los pastoralistas) o la posibilidad de que la elite de la sociedad saque partido de la situación en detrimento de los miembros menos afortunados. Para que haya equidad y justicia es clave que haya autoridades e instituciones locales representativas que deban rendir cuentas a los habitantes (y no al gobierno).
- d) Transparencia: Se entiende por transparencia la existencia de un flujo apropiado, confiable y puntual de información sobre los asuntos ambientales, económicos, sociales y políticos, que se encuentre a disposición de todos los grupos interesados. Esta es una característica distintiva de la descentralización democrática que puede lograrse si las diversas instituciones y personas locales comparten la información

vertical y horizontalmente a lo largo de la cadena jerárquica. Los países que han aprobado legislación sobre el acceso a la información deben disponerlo de modo tal que se promueva la transparencia.

- e) Rendición de cuentas: En primer lugar, para garantizar mayor equidad y justicia, las autoridades locales deben rendir cuenta de sus actos a las personas. En tales circunstancias, es de esperar que los funcionarios elegidos muestren más sensibilidad para con los derechos y las necesidades de las comunidades locales, dado que si su desempeño no es satisfactorio, pueden perder la confianza de sus electores y, por tanto, estarán expuestos a una pérdida de poder en las elecciones siguientes. En segundo lugar, para la rendición de cuentas se requiere que las autoridades locales sean relativamente independientes de su autoridad central. Dado que serán sus propias comunidades las que sufrirán las consecuencias de un impacto ambiental negativo, es probable que las autoridades locales se preocupen más por la gestión sostenible de los recursos locales que las autoridades centrales lejanas. Si los representantes locales deben rendir cuentas al gobierno central, pueden verse privados de sus facultades o quedar supeditados a las prioridades de los funcionarios centrales. Para garantizar la sostenibilidad, este control de derechos garantizados y rendición de cuentas debe ser establecido por ley y protegido a través de representación y recursos. En el caso de la descentralización, la rendición de cuentas puede verse facilitada por un flujo suficiente de información, toma de decisiones participativas, políticas y normas claras, y procedimientos estipulados para la toma de decisiones y la gestión de los recursos financieros. Los medios de verificación incluyen transparencia en los informes, auditoría independiente y procesos de evaluación.

Figura 4.1 Características de la buena gobernanza



Fuente: CESPAP, 2005

24 Subsidiaridad: Las decisiones ambientales respecto de la fijación de niveles y la interpretación de riesgos deben tomarse al nivel más bajo posible de autoridad estatal, lo más cerca posible de la población afectada. En tal sentido, las jerarquías superiores del gobierno deben desempeñar un papel subsidiario, cumpliendo solamente las tareas que no puedan ser llevadas a cabo de manera eficiente a un nivel inferior o local. Cuando se gestionan de manera descentralizada los recursos naturales, se espera que la toma de decisiones a un nivel dado del gobierno se limite a los problemas que no puedan ser manejados al nivel inferior siguiente sin comprometer los intereses de otros grupos interesados que no viven en la comunidad afectada (como sería, por ejemplo, el caso de que se gestionara de forma descentralizada la cuenca de un río, con respecto a los pobladores de la zona que se encuentra aguas abajo de ese lugar). Este principio de subsidiaridad requiere la elaboración y adaptación de normas que sirvan de guía para dividir las facultades para la toma de decisiones, la implementación, la imposición del cumplimiento de las reglamentaciones y la solución de controversias entre los diferentes niveles del gobierno y las instituciones de cada nivel. Estas normas son salvaguardias necesarias para garantizar la transferencia del poder y facilitar la rendición de cuentas.

4.1 Niveles de la integración de la problemática de las tierras áridas

25 La integración de la problemática de las tierras áridas ha sido legitimada por la UNCCD. De acuerdo con esta Convención y las prácticas de los diferentes países, la integración de la problemática de las tierras áridas debería darse a nivel local (de la comunidad), subnacional, nacional, regional y mundial. Integrar la problemática tan solo a un nivel o en un solo marco de planificación no genera la escala mínima requerida para que tenga un impacto significativo en la subsistencia de muchas poblaciones. Sin embargo, hay muchos factores que señalan a qué nivel se puede lograr el mejor impacto a través de la integración de esta problemática. Por ejemplo, los problemas de naturaleza transfronteriza -es decir, los conflictos regionales acerca de los recursos naturales o el uso de recursos compartidos tales como cuencas de ríos y lagos- se pueden manejar mejor a través de instituciones regionales que hagan uso de los protocolos apropiados. Los problemas específicos de una nación, tal como la regulación de las prácticas de riego en las tierras áridas o la definición del acceso a la tierra, se pueden manejar a nivel nacional. La implementación de la UNCCD podrá verse sustancialmente fortalecida a nivel mundial si entre los países desarrollados se promueve una mayor asistencia financiera para abordar los problemas de las tierras áridas de los países en desarrollo. En la Tabla 4.1 se ofrecen ejemplos de diferentes niveles de intervenciones y las estrategias utilizadas en cada nivel. Para asegurar coherencia y congruencia, es imperativo que haya comunicación fluida de información entre todos los niveles.

Tabla 4.1 Niveles de la integración de la problemática de las tierras áridas

Ejemplo de marco de planificación Nivel de aplicación	Convenciones	Políticas	Planes y programas	Instituciones
Mundial	<ul style="list-style-type: none"> UNCCD GMNUCC CDB 	ODM	<ul style="list-style-type: none"> Plan estratégico a 10 años para la implementación de la UNCCD 	<ul style="list-style-type: none"> Secretaría de la UNCCD Secretaría de la CDB Secretaría de la GMNUCC PNUD Banco Mundial PNUMA FIDA, etc.
Regional	<ul style="list-style-type: none"> Convención Africana sobre la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (Convención de Argel) 		<ul style="list-style-type: none"> Planes de acción regionales Planes de acción subregionales Programa Ambiental Regional del Pacífico Sur (SPREP) Programa General para el Desarrollo Integral de la Agricultura en África (CAADP) 	<ul style="list-style-type: none"> Secretaría de la Cuenca del Nilo Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) Comité Interestatal de Lucha contra la Sequía en el Sahel (CILSS) Cooperación Sudafricana para el Desarrollo Unión Africana Comunidad del África Oriental
Nacional	<ul style="list-style-type: none"> Ley de Ordenación de la Tierra Ley de Control de la Desertificación 	<ul style="list-style-type: none"> Política sobre el uso de la tierra Política sobre praderas Política sobre impuestos 	<ul style="list-style-type: none"> PRS Planes de acción nacionales Estrategias nacionales para el desarrollo sostenible 	<ul style="list-style-type: none"> Ministerios y comisiones responsables de la planificación Ministerios y organismos responsables de la gestión del medio ambiente Sector privado Organizaciones de la sociedad civil
Local	<ul style="list-style-type: none"> Reglamentos contra la quema de pasturas 		<ul style="list-style-type: none"> Planes de provincias o distritos Planes de acción ambiental de provincias o distritos Planes de desarrollo de seccionales Planes de acción seccionales para el medio ambiente Proyectos de conservación comunitarios 	<ul style="list-style-type: none"> Administración de la provincia o el distrito Organizaciones comunitarias Comunidades Gobiernos locales Sector privado



5 Proceso de la integración

En este capítulo se describen los principales pasos de la integración. En primer lugar se analizan las condiciones que deben cumplirse para iniciar el proceso; luego los pasos genéricos que pueden seguirse para garantizar que la problemática de las tierras áridas se integre a los marcos de desarrollo nacionales.

5.1 Condiciones previas para los procesos de integración

- 26 En diferentes países se ha hallado que las siguientes condiciones previas crean un ambiente propicio para la integración de la problemática de las tierras áridas. Como primer paso, es aconsejable diagnosticar de manera crítica el ambiente del país con respecto a la integración de estos problemas, a efectos de realizar una planificación estratégica que genere impactos. Las condiciones previas para los procesos de integración son las siguientes:
- i. comprensión de los fundamentos para la integración de la problemática;
 - ii. compromiso y apropiación de la integración por parte del gobierno y las instituciones;
 - iii. compromiso de buena gobernanza, para promover la rendición de cuentas y la transparencia;
 - iv. provisión de recursos humanos y adjudicación de tiempo suficiente;
 - v. adjudicación de recursos financieros para apoyar los procesos;
 - vi. marco de desarrollo sostenible nacional que ofrezca una comprensión conceptual de los nexos entre el medio ambiente y el desarrollo socioeconómico.

5.2 Comprensión de los modelos clave para la toma de decisiones

- 27 Los países utilizan diferentes vías o modelos en la planificación y la toma de decisiones, incluyendo modelos tanto lineales como no lineales. El más común es el modelo de planificación lineal, y se pueden identificar muchos ejemplos de marcos de planificación, incluyendo políticas, leyes, visiones del país, PRS, planes estratégicos, planes sectoriales, planes corporativos, planes de provincias y distritos, planes para los ODM y marcos de cooperación con donantes, por mencionar tan solo algunos de ellos.
- 28 Existen diversos motivos por los que quizás los planes que hemos mencionado continúen siendo los puntos de entrada clave para la integración de la problemática de las tierras áridas: siguen un modelo lineal y, por tanto, predecible en la toma

de decisiones, con fechas de inicio y culminación conocidas, a través de los organismos responsables de la planificación, con otros grupos estratégicos de partes interesadas y centros de decisión y autorización. Asimismo, se usan como instrumentos para la movilización y asignación de recursos, la implementación, y la vigilancia y evaluación. Por lo tanto, es fácil planear con antelación cómo lograr el compromiso de las instituciones para con los procesos de integración de la problemática de las tierras áridas.

- 29 Este modelo lineal generalmente consta de seis pasos, a saber:
- i. determinar el problema;
 - ii. establecer las preferencias;
 - iii. enumerar todas las opciones o alternativas y evaluarlas para realizar una elección que maximice u optimice la probabilidad de alcanzar las metas o la eficiencia;
 - iv. implementar y exigir el cumplimiento;
 - v. vigilar;
 - vi. evaluar.
- 30 En algunas ocasiones, la toma de decisiones sigue un camino no lineal, en el que se tiene en cuenta una amplia gama de problemas, soluciones y grupos de partes interesadas, lo que presenta ciertas “oportunidades de elección” particulares, que se dan toda vez que las personas tienen la posibilidad de conectar diferentes problemas. A este enfoque se le ha llamado “modelo del bote de basura” (Cohen y otros, 1972; March y Olsen, 1976).
- 31 Existen diversos motivos por los que la toma de decisiones no siempre es lineal. En primer lugar, las entidades reguladoras y las autoridades responsables de la adopción de políticas no son actores unitarios con preferencias claras, coherentes y estables, sino más bien actores múltiples con diversos objetivos, con frecuencia contrapuestos. En segundo lugar, a veces las autoridades cuentan con información limitada sobre el tema que analizan y, finalmente, resulta difícil, o a veces imposible, lograr un consenso sobre las definiciones de conceptos individuales (Banco Mundial, 2005b).
- 32 De todo esto resulta que la integración de la problemática de las tierras áridas solamente puede ser posible durante ciertas ventanas de oportunidad. Las instituciones que dirigen los procesos de integración deben adoptar una gestión inclusiva, en virtud de la cual haya (i) procesos continuados y reiterativos y (ii) un proceso participativo e inclusivo, que represente una amplia gama de perspectivas. Esto dará legitimidad al proceso de integración. De hecho, cabe observar que gestión inclusiva no implica aumentar el número de personas que participan en el proceso sino más bien aumentar e incorporar al marco de planificación una mayor diversidad de opiniones que, de otro modo, serían desatendidas.

5.3 Pasos genéricos para la integración de la problemática de las tierras áridas

33 En el Cuadro 5.1 se proponen los pasos genéricos para la integración de la problemática de las tierras áridas, seguido luego de un análisis más detallado de cada paso. Debe observarse que no existe una regla fija en cuanto al número de pasos que deban seguirse o su secuencia, dado que algunos de ellos pueden llevarse a cabo de manera simultánea. En conjunto, estos pasos ayudan a planificar e implementar el proceso de integración de la problemática de las tierras áridas de forma que se cumplan las normas básicas del proceso. Los pasos se han organizado en cinco fases: Diagnóstico Estratégico, Concienciación, Participación y Creación de Asociaciones; Planificación; Implementación; Aprendizaje, y Vigilancia y Evaluación. Es importante reiterar que, antes de comenzar el proceso de integración, se debe llevar a cabo un diagnóstico de las condiciones previas, tal como se mencionó en la sección 5.1. Asimismo, una condición previa adicional es conocer bien el proceso de la toma de decisiones.

Cuadro 5.1 Pasos genéricos para la integración de la problemática de las tierras áridas

Fase de diagnóstico estratégico

Paso 1: Identificar y analizar la situación de los problemas de la tierra y sus impactos ambientales, económicos y sociales, tomando en cuenta los diversos propulsores de cambio directos e indirectos que afectan los problemas de la tierra;

Paso 2: Identificar las necesidades de información y análisis, y satisfacerlas;

Paso 3: Analizar la atmósfera jurídica, política e institucional respecto de la integración;

Paso 4: Llevar a cabo un análisis de los grupos de partes interesadas y definir roles, responsabilidades y obligaciones;

Paso 5: Llevar a cabo un diagnóstico de las capacidades.

Fase de concienciación, participación y creación de asociaciones

Paso 1: Elaborar una estrategia de comunicación y concienciación;

Paso 2: Crear asociaciones para la integración de la problemática de las tierras áridas;

Paso 3: Planificar los procesos de participación y consulta.

Fase de planificación

Paso 1: Emprender una planificación reiterativa e integral;

Paso 2: Establecer nexos entre los planes, por un lado, y los presupuestos y mecanismos de financiación, por el otro.

Fase de implementación

Paso 1: Crear capacidades

Paso 2: Implementar los planes

Fase de aprendizaje, vigilancia y evaluación

Paso 1: Vigilar y evaluar los marcos de planificación para determinar sus impactos;

Paso 2: Evaluar la eficacia de los procesos de integración de la problemática;

Paso 3: Revisar los marcos de planificación.

5.3.1 Identificación de los impactos ambientales, económicos y sociales

34 Todos los esfuerzos por integrar la problemática de las tierras áridas deben comenzar por una amplia identificación de los posibles impactos positivos y negativos que generarán las intervenciones propuestas. Esto pone en marcha otros procesos, tales como la identificación de las instituciones o personas que puedan brindar información sobre las posibles causas del problema. En algunos casos, las organizaciones hacen uso de listas de control y verificación para captar los problemas más amplios antes de determinar el nivel de detalle con el que se deberían diagnosticar los impactos probables. Las siguientes preguntas pueden ser de utilidad para comenzar una planificación amplia de la integración de la problemática de las tierras áridas:

- i. ¿Cuál es el marco o la actividad de planificación al que se debe integrar la problemática de las tierras áridas?
- ii. ¿Qué procesos participan en la formulación del marco o la actividad de planificación?
- iii. ¿Cuál es el cronograma de dichos procesos?
- iv. ¿Qué instituciones y personas estratégicas participarán en los procesos? ¿Quiénes quienes deben aprobar el marco o la actividad?

35 Las respuestas a estas preguntas pueden servir de guía para seleccionar las preguntas adecuadas y plantear los temas apropiados para los debates (ver Tabla 5.1). Entre los países hay diferencias en cuanto a la prioridad que asignan a los DELP. A continuación se incluyen algunos ejemplos de prioridades manifestadas por los países así como las preguntas específicas utilizadas para comprobar la integración en el contexto de las tierras áridas. Para asegurar congruencia y coherencia, los marcos de planificación usados por los ministerios y las estructuras descentralizadas deberían usar como información las respuestas a preguntas similares.

Tabla 5.1 Prioridades de ciertos países seleccionados respecto de los DELP y preguntas para el diagnóstico de la integración de la problemática de las tierras áridas

País	Programa o campo seleccionado	Preguntas clave
Bolivia	Programa para la prevención y mitigación de riesgos, gestión de emergencias y reducción de la pobreza extrema	<ul style="list-style-type: none"> a. ¿Están algunas de las medidas de prevención, mitigación de riesgos y emergencia orientadas hacia los habitantes de las tierras áridas? b. ¿Se han incluido señales de alerta temprana? c. ¿Qué estructuras locales participarán en la gestión del apoyo temprano?
Burkina Faso	Promoción del acceso de los pobres a servicios sociales básicos y producción social	<ul style="list-style-type: none"> d. ¿Cómo se prestarán servicios sociales a los habitantes de las tierras áridas? e. ¿Serán servicios fijos o móviles? f. ¿Se ha propuesto apoyo para la comercialización y promoción de los productos originarios de las tierras áridas?
Etiopía	Reforma del sistema judicial y el servicio civil	<ul style="list-style-type: none"> g. ¿Hay medidas que otorguen la tenencia de los recursos a los habitantes de las tierras áridas? h. ¿Qué lugar se le ha dado a los intereses de las mujeres y otros grupos marginados? i. ¿Se han previsto mecanismos para la solución de conflictos respecto del uso de los recursos de las tierras áridas?
Malí	Mejora de la gestión del gasto público	<ul style="list-style-type: none"> j. ¿Se incluyen las tierras áridas en los presupuestos y se reflejan en el MTEF? k. ¿Se desembolsaron en la práctica los fondos presupuestados para las tierras áridas? l. ¿Incluyen los planes del gobierno Revisiones del Gasto Público (PER) y Estudios de Seguimiento del Gasto Público (PETS)?

Ruanda	Establecimiento de principios, indicadores y mecanismos institucionales para el desarrollo	<p>m. ¿Qué indicadores relacionados con las tierras áridas se han incluido?</p> <p>n. ¿Se han propuesto actividades para fortalecer a las instituciones para la gestión de las tierras áridas?</p> <p>o. ¿Qué principios son pertinentes para los pobladores de las tierras áridas?</p>
Uganda	Desarrollo del capital humano	<p>p. ¿Se han planificado intervenciones destinadas a crear capacidades para la gestión del medio ambiente, los recursos naturales y las tierras áridas?</p> <p>q. ¿Cuáles serán las herramientas que probablemente se utilizarán para diagnosticar y construir capacidades?</p> <p>r. ¿Existe un programa para construir capacidades en las instituciones locales que tienen su base en las tierras áridas?</p>

En la Tabla 5.1 se puede observar que estas prioridades dictan la elección de las herramientas utilizadas para la integración de la problemática de las tierras áridas. Así, por ejemplo, las actividades PER/PETS serían una herramienta ideal para que Malí comprobara las mejoras que va logrando en la gestión del gasto público. En el caso de Uganda, las herramientas para el diagnóstico de capacidades serían de gran ayuda como guía para el desarrollo del capital humano.

5.3.2 Identificación y obtención de información faltante

- 36 Una de las limitaciones al integrar la problemática de las tierras áridas es la falta de información sobre estas zonas. En términos prácticos, las preguntas mencionadas precedentemente identifican la naturaleza del problema y la información específica que se necesita. En términos generales, se requiere información sobre los aspectos ambientales, económicos y sociales del problema, así como sobre las políticas y los factores jurídicos e institucionales pertinentes. Si no se cuenta con información apropiada, la planificación no puede avanzar satisfactoriamente. Con todo, los países han recurrido a muchas fuentes diferentes para obtener información, incluyendo oficinas nacionales de estadística, institutos académicos, instituciones de investigación y redes internacionales. Asimismo, durante el proceso de la integración de la problemática de las tierras áridas en general se ha encargado la realización de estudios (por ejemplo, sobre los nexos entre medio ambiente y pobreza).
- 37 Hay diversas formas de obtener información sobre los problemas de las tierras áridas, entre las que se proponen los siguientes enfoques (Tabla 5.2). La información obtenida complementa la información proveniente de otros métodos tales como censos y encuestas a las familias. En principio, el método apropiado dependerá de diversos factores que incluyen el nivel de integración propuesto, la naturaleza del problema y la capacidad disponible.

Tabla 5.2 Enfoques sobre métodos y herramientas para obtener información

Método/Herramienta	Breve descripción del procedimiento
Entrevistas a grupos	Estas entrevistas pueden realizarse con grupos generados espontáneamente -como por ejemplo los pastoralistas de las praderas, las madres en un pozo de agua o los pacientes de una clínica local- o con grupos seleccionados. Si se utiliza un método de preguntas de final abierto, se pueden captar los problemas que afectan a los grupos de personas o a la comunidad en su conjunto.
Entrevistas semiestructuradas con informantes clave	La información se obtiene mediante preguntas semiestructuradas a personas conocedoras del tema en una atmósfera tranquila e informal. Las entrevistas semiestructuradas pueden usarse para obtener información cualitativa sobre temas de interés específicos tales como los procesos de toma de decisiones y las jerarquías, problemas relacionados con el género, el uso de los recursos de las tierras áridas, la economía de las familias, y las instituciones y tradiciones locales.
Análisis situacional de transectos	Mediante recorridos en el ambiente local se puede obtener información sobre importantes aspectos del medio ambiente (biológico, físico y social) y discutir en forma inmediata los problemas relacionados. Este método también puede servir para verificar la información obtenida a través de otros métodos.
Análisis de tendencias	Cuando se utiliza en las entrevistas, el análisis de tendencias consiste en una indagación en profundidad de problemas específicos, su evolución, la forma en que probablemente evolucionarán en el futuro y las acciones necesarias para solucionarlos. En resumen, el propósito del análisis de tendencias es diagnosticar los cambios que se producen con el transcurso del tiempo.
Calendario estacional	Los calendarios estacionales son dibujos o series de símbolos que ilustran los cambios estacionales de diversos fenómenos ambientales (tales como las precipitaciones pluviales) o sociales (como por ejemplo, la demanda de mano de obra). Los calendarios generan información sobre las variaciones estacionales que se observan en los problemas, recursos, restricciones y oportunidades locales.
Análisis de género	En muchas comunidades las mujeres no tienen el mismo acceso, uso y control de los recursos que los hombres y también tienen diferentes roles, responsabilidades, oportunidades y limitaciones. Por lo tanto, el análisis de género es importante para comprender cómo se relacionan los usuarios y los administradores de los recursos con los diversos recursos y entre sí.
Mapeo del uso de la tierra	Este ejercicio consiste en representar la distribución geográfica de ciertas características específicas (ambientales, demográficas, infraestructurales) de un área en particular, tal como la perciben los integrantes de la comunidad. Resulta de gran utilidad para obtener una impresión instantánea de la situación local, incluyendo los límites de las propiedades, la ubicación de los recursos clave y las características de importancia para la comunidad.

Fuente: Borrini-Feyerabend y Buchan, 1997.

5.3.3 Diagnóstico de la atmósfera jurídica, política e institucional para la integración

- 38 Para integrar la problemática de las tierras áridas, los países deben tener en cuenta dos tipos de instituciones. El primer grupo incluye las instituciones que deben solucionar determinados problemas de las tierras áridas (u otras áreas que probablemente tengan impactos a corto o largo plazo sobre las tierras áridas) como por ejemplo los organismos forestales, agrícolas o ambientales, ya que los problemas del medio ambiente son inherentes a sus operaciones. La segunda categoría está conformada por las instituciones que no tienen mandato relativo a las tierras áridas pero llevan a cabo actividades sociales y económicas en las tierras áridas (como por ejemplo los ministerios de línea responsables de la educación, la salud o el transporte, los inversores privados, etc.), que consideran que el abordaje de los problemas del medio ambiente es ajeno a sus operaciones.
- 39 El principio cardinal de la integración de la problemática de las tierras áridas es que las instituciones cuyo mandato incluye la gestión del medio ambiente y los recursos naturales deben llevar a cabo sus operaciones teniendo en cuenta los pilares sociales y económicos del desarrollo sostenible. Del mismo modo, las instituciones de las esferas sociales y económicas deben también tomar en cuenta al medio ambiente.
- 40 Un factor unificador de ambas categorías de instituciones es el hecho de que todas están obligadas a hacer un uso sostenible del medio ambiente, basado en los más recientes marcos jurídicos nacionales y en los compromisos de sus gobiernos conforme a Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente. En este caso, sus únicas diferencias serán sus respectivas ventajas comparativas, por lo que, para aprovecharlas debidamente, resulta saludable adoptar un enfoque multidisciplinario y multiinstitucional.
- 41 Por lo tanto, las instituciones que deben dar inicio a la integración de la problemática de las tierras áridas son aquellas cuyas actividades pueden afectar directa o indirectamente a las tierras áridas, sea positiva o negativamente, tanto en el corto como en el largo plazo.
- 42 El mensaje clave es que, para que la integración de la problemática de las tierras áridas sea sostenible, se requiere un mapeo muy detallado de las políticas macroeconómicas y sectoriales del gobierno, sus procesos de planificación y toma de decisiones, las instituciones y las personas asociadas al proceso del desarrollo nacional. Gracias a dicho mapeo será posible identificar los puntos de ingreso clave para la integración de la problemática de las tierras áridas.
- 43 Más aún, el ministerio responsable de planificación y finanzas debe participar desde el principio como actor principal de los procesos, dado que puede asistir mediante el suministro de importantes cantidades de recursos para que un programa sea sostenido y obtener apoyo de donantes para la integración de la problemática de las tierras áridas.

5.3.4 Análisis de los grupos de partes interesadas; roles, responsabilidades y obligaciones

44 Antes de comenzar a identificar los roles y responsabilidades es imperativo realizar un análisis de los grupos de partes interesadas, lo que permitirá identificar y diagnosticar la importancia de las personas, grupos o instituciones clave que podrán influir significativamente en el proceso de la integración de la problemática de las tierras áridas así como a quienes podrán coordinar más eficazmente el proceso. Los resultados del análisis de los grupos de partes interesadas se registran en una matriz que grafica los resultados correspondientes a dos variables, como por ejemplo el posible efecto de los resultados del proceso/programa en comparación a los recursos de las partes interesadas, o la importancia de las partes interesadas en comparación a su influencia, o una combinación de todas las variables. En la siguiente tabla se muestra un ejemplo de una matriz de partes interesadas.

Tabla 5.3 Muestra de matriz de análisis de las partes interesadas

Categorías de partes interesadas	Partes interesadas pertinentes (primarias y secundarias)	Características (implicancias sociales, relaciones de poder con los demás, aspectos políticos y técnicos, activos financieros, etc.)	Intereses en el desarrollo de las tierras áridas y el proceso de integración (efectos activos y pasivos)	Nivel de influencia (alto, mediano o bajo)	Efecto de la iniciativa de integración en los actores (favorable, neutro o perjudicial)
Organismos del gobierno 1..... 2..... 3....., etc.					
Organismos de implementación 1..... 2..... 3....., etc.					
Beneficiarios/ Comunidades objetivo					
Asociados para el desarrollo					
ONG, organizaciones comunitarias, organizaciones religiosas					
Otras partes interesadas (especificar)					

- 45 No es aconsejable pensar que el gobierno sea una única parte interesada, dado que hay también un cierto número de instituciones que tienen interés en los marcos de planificación y políticas:
- el auditor general, que garantiza que los fondos se utilicen de manera apropiada;
 - la oficina nacional de estadísticas, que suministra información para los planes nacionales;
 - las comisiones, autoridades u organismos que supervisan temas transversales específicos (como por ejemplo derechos humanos);
 - los ministerios de línea, que dan inicio a políticas y planes sectoriales.

En los países descentralizados también hay gobiernos locales.

- 46 Fuera de la órbita del gobierno, algunas de las partes interesadas que deben tenerse en cuenta son las siguientes:
- los beneficiarios o beneficiarios objetivo de una política o plan;
 - las organizaciones de la sociedad civil, que generalmente participan en actividades de planificación, vigilancia y promoción;
 - los medios de comunicación, que difunden información sobre las políticas y planes para generar interés en el público;
 - el sector privado;
 - las instituciones tradicionales y religiosas;
 - los donantes.
- 47 Por lo tanto, el mensaje clave es que, para que la integración de la problemática de las tierras áridas sea sostenible, se requiere un mapeo muy detallado de las políticas macroeconómicas y sectoriales del gobierno, sus procesos de planificación y toma de decisiones, las instituciones, y las personas asociadas al proceso del desarrollo nacional. El análisis de las partes interesadas será de utilidad para comprender las relaciones de poder, la influencia y los intereses de los grupos de partes interesadas que forman parte del proceso de desarrollo. Sus conclusiones pueden brindar información temprana esencial sobre quiénes se verán afectados positiva o negativamente por el proceso de integración; qué personas, grupos y organismos deben participar; cómo deben hacerlo y qué capacidades deben crearse para permitirles participar.
- 48 Solamente una o unas pocas instituciones deben actuar como fuerza de tareas o grupo de trabajo de coordinación, para que las comunicaciones sean fluidas, en especial durante la formulación de marcos nacionales tales como PRS y planes sectoriales. Otros miembros trabajarán luego como representantes de sus

ministerios, a los que se unirán los delegados de las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones de enseñanza o el sector privado, y en su trabajo todos deberán responder a la institución encargada de la coordinación. En este caso, el mensaje clave es que todas las tareas deben ser definidas apropiadamente en el mandato que determine el trabajo de los diversos comités. En ocasiones, en vez de un abordaje informal, los organismos pueden preferir adoptar un método de trabajo formal a través de un Memorando de Entendimiento (MoU) u otro marco de asociación.

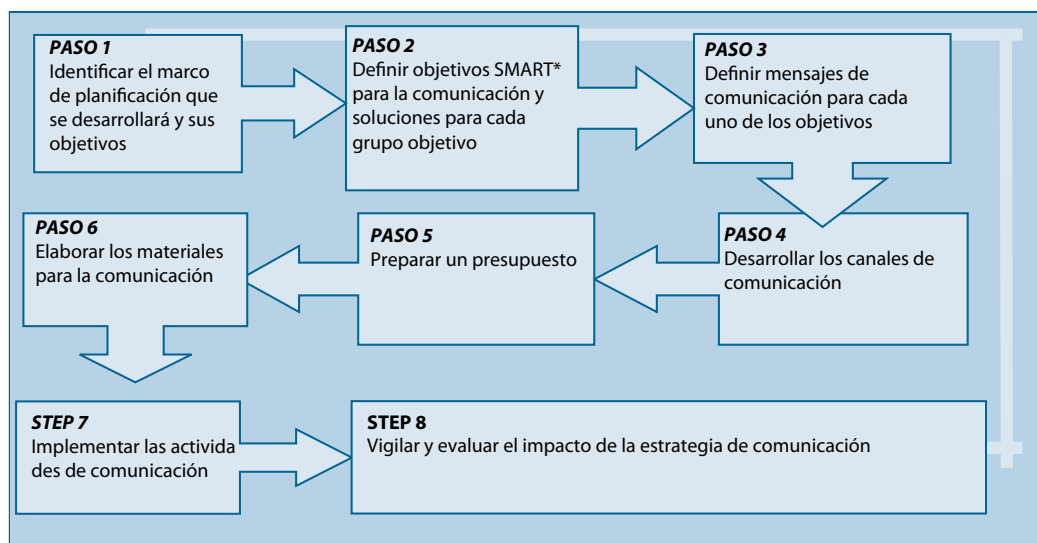
5.3.5 Diagnóstico y creación de capacidades

- 49 En sus informes los países comunicaron la existencia de “brechas en la implementación”, refiriéndose a dos motivos por los que no lograron implementar en la práctica las intervenciones que se habían integrado a los marcos de planificación: en primer lugar, que no diagnosticaron críticamente las capacidades para la implementación durante el proceso de integración y, en segundo lugar, que no reservaron partidas presupuestarias para abordar los problemas que se consideran transversales (incluidos los problemas ambientales). Estos son aspectos que deben abordarse durante la integración. Al prepararse para la integración de la problemática de las tierras áridas, a los países les resultará ventajoso orientar a sus equipos acerca de (i) la comprensión del concepto de integración, (ii) los problemas de la gestión de las tierras áridas, (iii) las directrices correspondientes y (iv) las herramientas que deben usar en los procesos de integración y presupuestación.
- 50 Para construir capacidades se han utilizado varios enfoques, algunos de los cuales generan impactos a corto plazo, en tanto otros apuntan a impactos a largo plazo a favor del desarrollo del capital humano. En conjunto, cuando se la vincula a los procesos de integración, la capacitación ha generado resultados de gran valor. Sin embargo, a los países les resulta difícil sostener sus capacidades a nivel estructural, dado que la rotación del personal capacitado es muy elevada, debido a la baja remuneración y también debido, a veces, a la falta de disponibilidad de herramientas y elementos logísticos, sin olvidar que el VIH/SIDA también ha causado muchas bajas en las dotaciones de personal. A partir de los autodiagnósticos de capacidades llevados a cabo recientemente para la implementación de los tres Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (CDB, CMNUCC y UNCCD), los países han definido las siguientes prioridades para la construcción de capacidades: análisis de políticas, evaluación, promoción e integración de la problemática ambiental. Esta será un área crucial para prestar apoyo a los países, dado que al pasar de un proyecto al marco de una política, tendrán la apremiante necesidad de hacer un seguimiento de los impactos de su implementación. Desde una perspectiva a largo plazo, los países han introducido programas de estudio pertinentes y creado instituciones especializadas para brindar los cursos correspondientes.

5.3.6 Elaboración de una estrategia de comunicación y concienciación

- 51 Una integración exitosa de la problemática de las tierras áridas incluye la participación de los ciudadanos, para garantizar que tengan (i) conocimientos suficientes sobre los problemas de las tierras áridas e (ii) información sobre la política o plan que se está elaborando. Lamentablemente, muchos factores obstaculizan la comunicación, incluyendo la diversidad de idiomas y dialectos, la liberalización de los medios de comunicación y las carencias infraestructurales.
- 52 Por estos motivos, es crucial contar con una estrategia de comunicaciones bien planeada, que debe permear todos los procesos de manera reiterativa y puede ser diseñada a través de los pasos ilustrados en la Figura 5.1. Es de importancia también que dicha estrategia apunte a los grupos a los que se asignó prioridad durante el análisis de las partes interesadas. La promoción es un elemento clave para el éxito de una estrategia de comunicación.
- 53 La promoción apunta a llamar la atención sobre las pruebas específicas del país, que son necesarias para convencer a las autoridades responsables de las políticas, los economistas y los planificadores que se muestren escépticos sobre la necesidad de integrar la problemática de las tierras áridas. Con apoyo de donantes, varios países han realizado inversiones con el fin de obtener pruebas específicas de su entorno. Los datos requeridos deberían centrarse en lo siguiente:
- i. nexos entre medio ambiente (tierras áridas), reducción de la pobreza, crecimiento a favor de los pobres y logro de los ODM;
 - ii. costos de la degradación del medio ambiente (tierras áridas);
 - iii. costos de una omisión en el abordaje de los problemas de las tierras áridas;
 - iv. beneficios de invertir en la sostenibilidad ambiental, incluyendo un análisis de las intervenciones exitosas a nivel local, por su potencial para replicación y avances;
 - v. contribución de los conocimientos indígenas a la gestión sostenible de las tierras áridas;
 - vi. efectos de las fallas de las políticas y las instituciones en la gestión de las tierras áridas.

Figura 5.1 Pasos de la estrategia de comunicación para la integración



* Específico, cuantificable, exacto, realista y puntual (SMART)

54 Al igual que las comunicaciones estratégicas, la promoción sigue un proceso sistemático que implica:

- i. un análisis para identificar a los grupos de partes interesadas y demás grupos clave a los que se debe llegar;
- ii. la construcción de redes y coaliciones para elaborar un enfoque sostenible y la creación de alianzas que ayuden a difundir el mensaje a más personas y con mayor credibilidad;
- iii. la elaboración de argumentos y su formulación como mensajes que puedan usarse para convencer a las audiencias de apoyar un proyecto o tema en particular;
- iv. la vigilancia de los resultados de la promoción.

El siguiente marco para la promoción, utilizado por el Centro de Programas de Comunicación de la Universidad Johns Hopkins, explica en mayor detalle estos aspectos:

Figura 5.2 Marco para la promoción

Centro de Programas de Comunicación, Universidad Johns Hopkins
“Marco para la Promoción”

1. Análisis: Es el primer paso de una promoción eficaz, a partir de información precisa y un conocimiento profundo del problema, las personas afectadas por la situación, las políticas, la implementación o no implementación de dichas políticas, las organizaciones, y los canales de acceso a personas influyentes y autoridades.

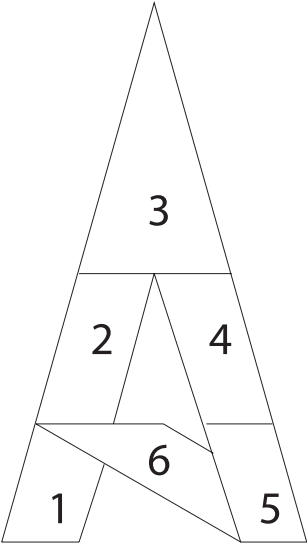
2. Estrategia: Esta fase aprovecha los resultados de la fase de análisis para dirigir, planificar y centrar la atención en metas específicas, y posicionar el esfuerzo de promoción en un camino claro que ayude a lograr dichas metas y objetivos.

3. Movilización: Se deben diseñar los eventos, actividades, mensajes y materiales teniendo claramente in mente los objetivos, el público, las asociaciones y los recursos de las actividades.

4. Acción: Para llevar a cabo la promoción es esencial lograr que todos los asociados se mantengan unidos y persistan en la formulación y difusión de sus alegatos.

5. Evaluación: Los equipos deben medir en forma regular y objetiva lo que ya se ha logrado y lo que resta por hacer.

6. Continuidad: Esto significa articular los objetivos a largo plazo, mantener en funcionamiento las coaliciones, y adaptar los datos y los argumentos a medida que cambien las situaciones.



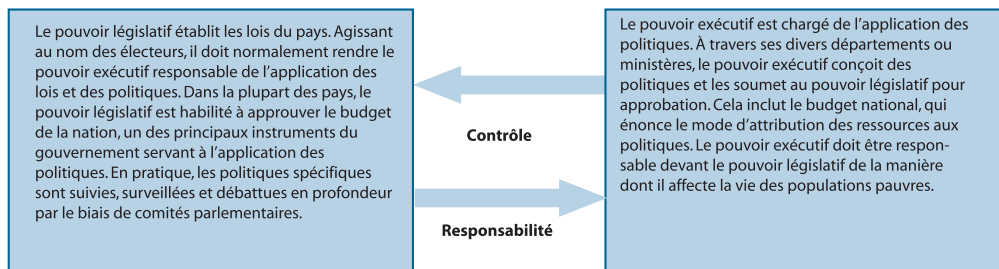
Fuente: Folleto "Marco para la promoción".

5.3.7 Creación de asociaciones para los proceso de integración

55 En cuanto se refiere a la integración de la problemática de las tierras áridas, a los países les han resultado muy beneficiosas las redes de asociaciones, alianzas y grupos de trabajo, a través de relaciones tanto formales como informales. Cada vez se urge más a los países a celebrar asociaciones formales, porque así mejora la coordinación, se trabaja con un objetivo común, la planificación y la toma de decisiones son conjuntas, se incrementa la confianza y se aprovechan mejor los recursos. En resumen, las asociaciones pueden agregar valor a los procesos de integración si (i) se enmarcan en torno a problemas comunes, (ii) se formalizan e (iii) incluyen instituciones que tengan su base en las tierras áridas y grupos de agricultores.

5.3.8 Planificación de los procesos de participación y consulta

- 56 La participación es un proceso a través del cual los grupos de partes interesadas influyen y comparten el control de las iniciativas de desarrollo y las decisiones y recursos que los afectan (Banco Mundial, 1999). La práctica de los procesos participativos y consultivos es cada vez mayor, y cada vez se refleja más en la legislación nacional. Se han llevado a cabo procesos que hacen uso de diferentes enfoques, pero fundamentalmente se usan grupos de trabajo, comités directivos, conferencias y talleres. También se han requerido consultas, o bien a través de evaluaciones de los impactos ambientales y sociales, en los que la consulta al público es forzosa, o bien a través de legislación en virtud de la cual los países requieren el uso de Evaluaciones del Impacto Ambiental (EIA). La participación empodera a las personas, aumenta su confianza y su sentimiento de apropiación, e incrementa su comprensión de las actividades planeadas, y también genera información para la toma de decisiones. En resumen, las consultas son esenciales para la sostenibilidad. Como principio básico, la participación debe ser iniciada lo más pronto posible. Por lo general participan diferentes categorías de grupos de partes interesadas del gobierno y de entidades externas al gobierno.
- 57 No es aconsejable considerar que el gobierno sea una única parte interesada, porque en la planificación y la toma de decisiones se dan con frecuencia diversas aspiraciones del gobierno que se consideran de maneras diferentes y a distintos niveles. En ocasiones, los intereses pueden ser opuestos, y también es posible que las políticas se interpreten de maneras diferentes. A continuación se señalan ciertas instituciones del gobierno y sus mandatos:



- 58 También hay un cierto número de instituciones que tienen interés en los marcos de planificación y políticas:
- i. el auditor general, que garantiza que los fondos se utilicen de manera apropiada;
 - ii. la oficina nacional de estadísticas, que suministra información para los planes nacionales;
 - iii. las comisiones, autoridades u organismos que supervisan temas transversales específicos (como, por ejemplo, derechos humanos);
 - iv. los ministerios de línea, que ponen en marcha las políticas;
 - v. los gobiernos locales, en los casos en que el poder se ha descentralizado.
- 59 Fuera de la órbita del gobierno, algunos de los grupos de partes interesadas que deben tenerse en cuenta son los siguientes:
- i. los beneficiarios o beneficiarios objetivo de una política o plan;
 - ii. las organizaciones de la sociedad civil, que generalmente participan en actividades de planificación, vigilancia y promoción;
 - iii. los medios de comunicación, que difunden información sobre las políticas y planes al público;
 - iv. el sector privado
 - v. las instituciones tradicionales y religiosas;
 - vi. los donantes.
- 60 La elección de los grupos de partes interesadas que participarán en el proceso debe realizarse de manera justa y equitativa. Para que la participación sea significativa, se requieren personas que representen a una amplia gama de intereses legítimos. Las siguientes preguntas pueden ayudar a identificar a los posibles grupos de partes interesadas (Cuadro 5.2):

Cuadro 5.2 Preguntas de guía para identificar a los grupos de partes interesadas que participarán en el proceso de integración

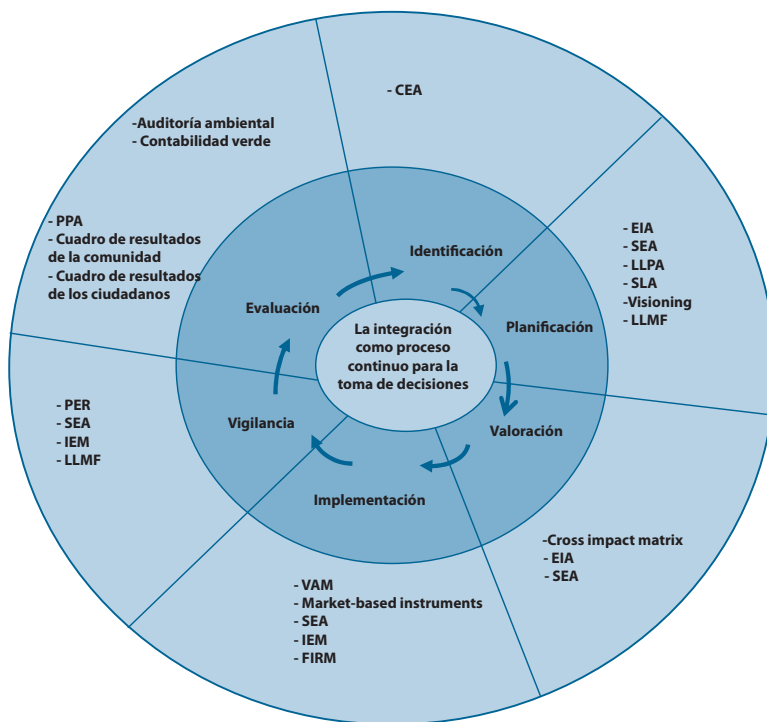
- ¿A quién puede afectar (positiva o negativamente) el problema de desarrollo que se abordará?
- ¿Quiénes son los representantes de quienes probablemente se vean afectados?
- ¿Quiénes son los afectados “sin voz” por quienes será necesario realizar esfuerzos adicionales?
- ¿Quién es responsable de lo que se pretende realizar?
- ¿Quiénes se movilizarán probablemente a favor o en contra de lo que se pretende realizar?
- ¿Quién puede hacer que la iniciativa propuesta sea más eficaz a través de su participación o menos eficaz por su falta de participación o su oposición abierta?
- ¿Quién puede contribuir recursos financieros y técnicos?
- ¿Quiénes deberían modificar su comportamiento para que los esfuerzos resulten exitosos?

5.3.9 Comprensión de la planificación reiterativa

- 61 Hay tres ejemplos de modelos de planificación lineal que son comunes en muchos países. El primero es continuo y bien estructurado, y sigue el año civil o el ejercicio financiero. Está plenamente relacionado con el ciclo presupuestario y se ajusta a dicho ciclo.
- 62 El segundo modelo sigue un enfoque de proyecto, conformado a grandes rasgos por seis fases (ver Figura 5.3). En la ilustración también se pueden ver las herramientas que se puede utilizar en cada una de las fases. Por lo general el proyecto se diagnostica en la etapa de formulación, para determinar la gravedad de su posible impacto ambiental. El rigor y el nivel de detalle del modelo dependerá del proceso de evaluación preliminar.
- 63 El tercer modelo también sigue ciertos pasos que varían según la disponibilidad de recursos, la importancia relativa de los planes, etc. Este modelo se ha utilizado por lo general en la formulación de PRS, visiones y planes sectoriales.
- 64 Por ende, es imperativo que quienes participan en los procesos de integración de la problemática de las tierras áridas estén familiarizados con los ciclos de planificación y presupuestación del país, con el fin de identificar los centros más importantes para la toma de decisiones. Del mismo modo, todos estos centros deben tenerse en cuenta a efectos de la construcción de capacidades para la integración de la problemática ambiental.
- 65 Es importante destacar que quienes lideran los procesos de integración deben asegurarse de que todos los marcos y todos los niveles sean coherentes y congruentes. Para determinar si se ha logrado congruencia, se deben utilizar las siguientes preguntas:
- i. ¿Existe un marco de políticas nacionales que sirva de guía para la integración de la problemática de las tierras áridas?
 - ii. ¿Se usó la PRS como guía de dicho marco?
 - iii. ¿Son también congruentes con la PRS y los planes sectoriales los planes a nivel de provincias, distritos y seccionales?

iv. ¿Se modifican o actualizan los planes cuando se examina la PRS?

Figura 5.3 Vinculación entre las herramientas de integración y las fases del ciclo de los proyectos



5.3.10 Vinculación entre los marcos de desarrollo y los presupuestos y mecanismos de financiación

- 66 Los gobiernos preparan presupuestos en los que se determinan tanto las fuentes como los usos planificados de la recaudación. Las distribuciones se realizan según las prioridades, incluyendo las que se destinan al medio ambiente o las tierras áridas. Los presupuestos deben ser defendidos por los ministerios u organismos que los presentan al ministerio de finanzas. En este proceso es muy importante contar con competencias para la negociación y el cabildeo, dado que los ministerios y organismos compiten por una parte del presupuesto nacional.
- 67 Recientemente, muchos gobiernos han adoptado una modalidad de presupuestación más dinámica, que se conoce con el nombre de Marco de Gastos a Mediano Plazo (MTEF). Dentro de esta modalidad, los presupuestos del gobierno se elaboran sobre la base de decisiones sobre políticas y un enfoque a mayor plazo hacia el futuro. En los países que hacen uso del MTEF, los presupuestos del gobierno se preparan, por lo general, no solamente para el año siguiente sino para un período posterior de dos a cinco años.

- 68 El PNUD y el PNUMA han creado una herramienta de costeo para los ODM que permite tomar en cuenta los aspectos ambientales dentro del MTEF⁷. Los ministerios preparan sus presupuestos sobre la base de los topes fijados en el MTEF y, por ende, es de suma importancia que los adalides de la integración de la problemática de las tierras áridas conozcan el ciclo presupuestario de su país y los instrumentos que se utilizan y participen en estos procesos.
- 69 El siguiente marco puede ayudar a determinar el nivel de interés y gasto del gobierno en asuntos ambientales dentro del ámbito de una PRS, por ejemplo (Tabla 5.4). Más aún, esto permite comparar las asignaciones de fondos que se destinan al medio ambiente a lo largo del tiempo.

Tabla 5.4 Preguntas de guía para verificar la solidez de las PRS en relación a la integración de la problemática de las tierras áridas

Tema	Preguntas
Prioridad asignada a los programas relacionados con las tierras áridas mencionados en la PRS	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se refleja en el presupuesto el compromiso del gobierno de implementar actividades vinculadas a la integración de la problemática de las tierras áridas dentro de la PRS? • En términos reales, ¿qué proporción del presupuesto se asigna y desembolsa en las áreas vinculadas a las tierras áridas? • ¿Qué proporción de los presupuestos sectoriales y departamentales se dedica a políticas o programas relacionados con las tierras áridas a nivel nacional, subnacional y local?
Suficiencia del gasto en programas relacionados con las tierras áridas	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué importe total se presupuesta para los programas de integración de la problemática de las tierras áridas? • ¿Qué variación ha sufrido el importe presupuestado para los programas de las tierras áridas en comparación a los años anteriores? • ¿Es apropiado el importe presupuestado para las tierras áridas?
Equidad en la asignación de fondos a programas relacionados con las tierras áridas	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuánto se presupuesta per cápita para todos los sectores incluidos en la PRS? • ¿Cuánto se desembolsa de hecho per cápita para las políticas y programas de las tierras áridas?
Eficiencia del gasto en programas relacionados con las tierras áridas	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se gastan de la manera planificada los recursos que se asignaron a los programas para las tierras áridas? • ¿Se traduce en un crecimiento del gasto real el aumento de las asignaciones de fondos a los programas para las tierras áridas?

- 70 Es importante vigilar los presupuestos de los gobiernos, dado que en muchos países los PETS han identificado cuatro probables desvíos del gasto público, a saber:

⁷ Se puede solicitar esta herramienta al DDC del PNUD.

- i. los gastos del gobierno en bienes o servicios son inapropiados;
 - ii. la institución que implementa las actividades no recibe los recursos;
 - iii. los incentivos para la prestación de los servicios son insuficientes;
 - iv. aun cuando se presten los servicios, las familias no pueden aprovecharlos.
- 71 Aparte de los presupuestos tradicionales, los gobiernos están utilizando otros mecanismos para financiar los programas para las tierras áridas, incluyendo fondos para la lucha contra la desertificación e instrumentos económicos (es decir, incentivos y medidas disuasivas). Los mercados emergentes del carbono ofrecen una oportunidad para reformular la imagen de las tierras áridas, que en vez de ser un sumidero del desarrollo se verán como un posible sumidero del carbono, dado la convergencia de los emisores de carbono deseosos de comprar créditos de carbono.

5.3.11 Implementación de los planes

- 72 En los países genera gran preocupación el “desfase de la implementación”, que puede ser provocado por varios factores que incluyen mala conceptualización, diseño inapropiado, valoración insuficiente y falta de financiación. También puede incidir la falta de capacidad para la gestión. Para evitar este problema, como parte integral de la integración de la problemática de las tierras áridas se debe llevar a cabo un diagnóstico de las capacidades para la implementación y se debe prestar apoyo suficiente según corresponda.
- 73 Las experiencias adquiridas hasta la fecha en África y en el sector público han mostrado que, aun cuando se incrementen las inversiones (que es una de las principales motivaciones para la integración de la problemática de las tierras áridas), muchos países no tienen la capacidad de absorción necesaria para cumplir sus compromisos en relación con los recursos, debido a las limitaciones inherentes a sus capacidades. La falta de capacidad es también un factor que explica por qué algunas prácticas de planificación para las tierras áridas que son aparentemente buenas no generan los beneficios planificados. En tal sentido, existe la necesidad de desarrollar y fortalecer las capacidades nacionales de los países, para que puedan absorber eficazmente el aumento esperado de los recursos financieros.
- 74 En algunos casos, los proyectos que son implementados de manera apropiada pueden resultar inspiradores para otros y deberían ser usados como plataformas para la concienciación. Dichos proyectos, incluyendo los que aprovechan los conocimientos de las poblaciones nativas, deben ser incrementados y reproducidos.

5.3.12 Aprendizaje, vigilancia y evaluación de los marcos de planificación

75 La fase de vigilancia y evaluación es una etapa importante para la integración de la problemática de las tierras áridas. Es esencial que se elabore un plan de vigilancia y evaluación desde el comienzo, para lo que deben seguirse los pasos indicados a continuación (adaptados del plan de vigilancia y evaluación del DDC del PNUD):

Pasos para elaborar un plan de vigilancia y evaluación

- a. Identificar los objetivos de la vigilancia. Es importante aclarar el propósito general y el alcance del plan de vigilancia y, especialmente, identificar quién necesita qué tipo de información y por qué motivos, cuán extensas o mínimas son las necesidades de vigilancia, y qué recursos hay disponibles.
- b. Determinar del presupuesto para la vigilancia. Se debe decidir cuánto costará la vigilancia y cómo se pagará. Los costos de la vigilancia deberán ya haberse incluido en el Documento del Programa/Proyecto (PRODOC).
- c. Revisar la lógica de la intervención. En la vigilancia, tanto como en la planificación, de los programas se debe utilizar modelos lógicos, para determinar y demostrar claramente la relación de causa y efecto en la que se basa la lógica del programa. Dado que generalmente existe un rezago entre el diseño y la implementación del proyecto/programa, y dado que algunos productos recién se incluyen cuando nuevos asociados deciden formar parte de la iniciativa, es importante reconsiderar el modelo de planificación así como los riesgos y supuestos en los que se basan los indicadores establecidos para la vigilancia.
- d. Determinar la línea de base, conformada por información que ya debe haberse obtenido durante la formulación del proyecto/programa.
- e. Identificar o establecer los indicadores de desempeño sobre la base del plan de trabajo/PRODOC, tal como se muestra en la Tabla siguiente. De ser necesario, los indicadores deben tener en cuenta las categorías de género, para permitir la obtención y análisis de datos desagregados por género.

Resultado del proyecto	Productos	Indicadores	Cronogramas

- f. Crear sistemas para la compilación de datos, como, por ejemplo, plantillas de vigilancia, plantillas para informes, cronogramas de frecuencia e identificación de las personas responsables para la obtención de datos e información. Identificar las fuentes de datos y los medios para verificarlas. Esto ya debe haberse incluido en el marco lógico.

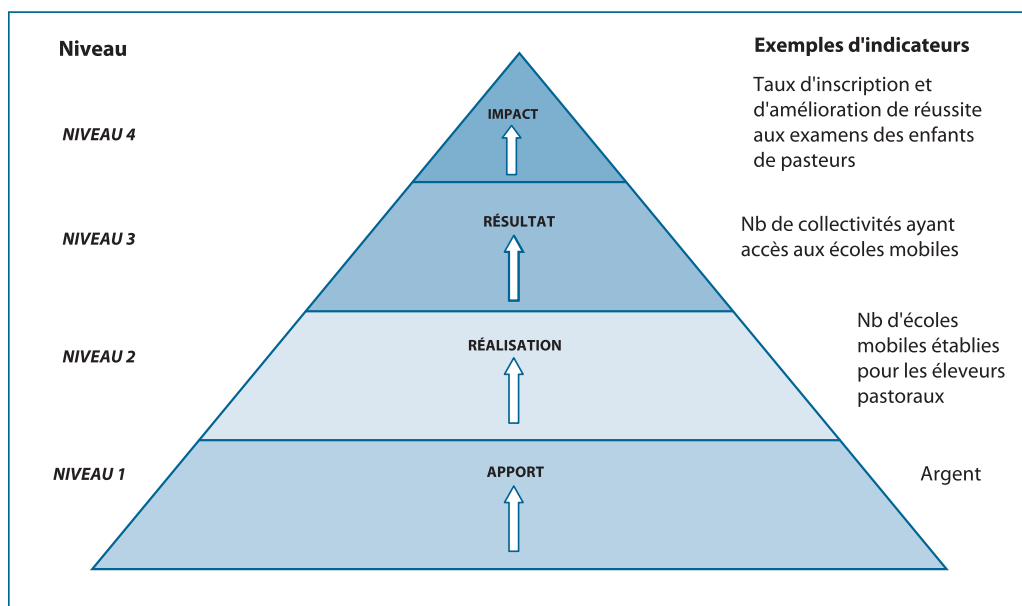
Resultados esperados	Indicadores ⁸	Medios de verificación	Fuente de los datos

8 Los indicadores son variables cualitativas y cuantitativas que ofrecen un medio simple y confiable de medir los resultados logrados. Ofrecen pruebas de las variaciones o muestran que ya han cambiado o están cambiando las condiciones que se desea modificar a través de las intervenciones del programa/proyecto.

- g. Obtener y registrar datos y cronogramas, y determinar cómo hacer para que incluyan las lecciones aprendidas y las mejores prácticas (por ejemplo a través de plantillas de vigilancia trimestrales, informes anuales, etc.).
- h. Determinar quién será responsable de la obtención de datos.
- i. Analizar los datos y la información, y presentarla en un informe que incluya recomendaciones y seguimientos respecto de las decisiones tomadas sobre las medidas que deben adoptarse.
- j. Determinar cómo se difundirán los resultados de la vigilancia, cómo se compartirán las lecciones aprendidas y qué mecanismos se usarán para recibir comentarios que permitan su adaptación.

76 En la vigilancia se debe usar como guía un conjunto de indicadores⁹. Por lo general, estos se clasifican, según su nivel, como: indicadores de insumos (que miden los recursos prestados), indicadores de productos (resultados directos), indicadores de resultados (beneficios para el grupo objetivo) e indicadores de impacto (consecuencias a largo plazo). En la Figura 5.4 se ilustra, como ejemplo, el conjunto de indicadores de un proyecto destinado a la creación de escuelas móviles para los pastoralistas de las tierras áridas. Los indicadores se presentan de forma muy amplia, en forma de pirámide, para mostrar que cuando uno de ellos asciende en la lógica vertical resulta más difícil hacer su seguimiento. En cuanto se refiere a los indicadores del medio ambiente, su contribución a largo plazo o sus consecuencias generales no siempre generan beneficios a favor de un grupo objetivo, en cuyo caso se debe modificar la definición de los “indicadores de resultados” a efectos de que incluya los efectos ambientales esperados a corto plazo (impactos). Dentro de lo posible, los indicadores deben ser específicos, cuantificables, exactos, realistas y puntuales (SMART).

Figura 5.4 Ejemplo de pirámide de indicadores, por nivel



9 En los Anexos 4 y 5 se incluyen ejemplos de la elaboración de indicadores ambientales.

77 Los indicadores ambientales también pueden clasificarse de acuerdo con un sistema adicional llamado DPSIR¹⁰ (fuerzas propulsoras, presión, situación, impacto y respuesta):

- Fuerzas propulsoras: impulsores tales como los mercados y la educación;
- Presión: actividades humanas que generan impactos, como por ejemplo la pesca, la explotación de bosques y la emisión de contaminantes;
- Situación: condiciones y tendencias de los recursos o parámetros ambientales, como por ejemplo la cobertura forestal, la tasa de deforestación y la calidad del agua;
- Impactos: consecuencias de las intervenciones humanas en los ecosistemas y las fuentes de sustento;
- Respuesta: medidas adoptadas para abordar los problemas ambientales, como por ejemplo crear áreas protegidas o aprobar nuevas leyes.

5.3.13 Evaluación de los procesos de integración

78 Al final del ciclo de un marco es una buena práctica llevar a cabo evaluaciones. La evaluación es un ejercicio selectivo (limitado en el tiempo) que intenta determinar sistemática y objetivamente los avances hacia el logro de un resultado, para lo que se abordan los siguientes temas:

- Pertinencia: ¿Se concibió bien el proyecto para la situación dada? ¿Sigue siendo pertinente para el problema que se desea solucionar? ¿En qué medida contribuye al programa en su conjunto?
- Eficiencia: ¿Se realizó el proyecto de manera puntual y rentable?
- Eficacia: ¿En qué medida se han logrado los resultados deseados? ¿Qué factores afectaron el logro de los resultados?
- Impacto: ¿En qué medida contribuyó el proyecto a los resultados a mayor plazo del programa? ¿Se han identificado consecuencias positivas o negativas imprevistas?
- Sostenibilidad: ¿Existe una atmósfera propicia que apoye los impactos positivos permanentes? ¿Se podrán sostener los resultados más allá de la financiación del proyecto?
- Utilidad externa: ¿En qué medida se puede reproducir el proyecto en otra situación?

Las evaluaciones generan lecciones que pueden ser utilizadas como información de partida en procesos similares futuros. En el pasado reciente se han diseñado varios marcos para muchos problemas transversales, incluyendo género, VIH/SIDA,

¹⁰ El sistema DPSIR es el marco causal para describir las interacciones entre la sociedad y el medio ambiente que adoptó la Agencia

medio ambiente, derechos humanos y crecimiento de la población. A partir de muchas evaluaciones se ha concluido que los problemas transversales tienden a perderse durante la implementación, aun cuando hayan sido mencionados en los marcos de planificación.

- 79 Esto se debe a muchos factores diferentes, incluyendo los siguientes. En primer lugar, es posible que esos problemas hayan sido reflejados simplemente para satisfacer una posición o condición individual. En segundo lugar, es posible que los problemas clave no hayan sido analizados durante la etapa de planificación. En tercer lugar, es posible que quienes implementan los marcos no hayan contado con las capacidades necesarias para abordarlos. También es de importancia señalar que es posible que no se haya aprobado -o utilizado durante la implementación- una asignación presupuestaria.
- 80 La evaluación del proceso de integración de la problemática de las tierras áridas puede llevarse a cabo simultáneamente a la evaluación de los programas de desarrollo nacionales, siempre y cuando se centre no solamente en el proceso sino también en los impactos de la implementación de los programas integrados. Es crucial, entonces, que, durante la etapa en que se formulan los programas, se elabore un marco para la evaluación.
- 81 Aprendizaje: La fase de vigilancia y evaluación brinda oportunidades únicas para aprender a partir del proceso de integración de la problemática de las tierras áridas y el análisis de la cadena de resultados (insumos-actividades-productos-resultados-impactos). Luego se deben realizar los ajustes que sean necesarios para mejorar el desempeño de la implementación y aumentar el nivel de influencia en el proceso de toma de decisiones para el desarrollo sostenible.



6 Herramientas para la integración

Este capítulo describe las categorías de herramientas que pueden usar los países para integrar la problemática ambiental en general y la de las tierras áridas en particular. A de conclusión, incluye un listado de los factores que determinan la elección de una u otra herramienta y su aplicabilidad para los países.

6.1 Concepto de “herramienta”

82 Los países han utilizado diversas herramientas para integrar la problemática de las tierras áridas (ver Anexo 1). En este trabajo, el término “herramienta” se usa de forma laxa, de modo tal que cubre una amplia gama de instrumentos, técnicas, mecanismos y enfoques utilizados para lograr la integración. La característica esencial de una herramienta es que sea transferible (que pueda trasladarse de un contexto a otro). Esto no significa que cada herramienta sea una receta ideal apropiada para todos los problemas. Las diferentes herramientas pueden agruparse en las siguientes categorías.

6.2 Herramientas jurídicas, institucionales y para políticas

83 Las herramientas utilizadas en la integración de la problemática de las tierras áridas ayudan a crear una atmósfera propicia para iniciar, sostener e institucionalizar una cultura de integración. Por ejemplo, a partir del uso de herramientas tales como las Evaluaciones Ambientales Estratégicas (SEA), las EIA, etc., los países han aprobado políticas, leyes e instituciones destinadas a garantizar salvaguardias para el medio ambiente y el bienestar humano. En particular, la legislación crea salvaguardias de diferentes tipos según se establece a continuación:

- i. Dispone niveles, como por ejemplo calidad del aire, vertido de desechos;
- ii. Dispone sanciones para las actividades ilegales que pueden exigirse a través del sistema judicial;
- iii. Define derechos de los ciudadanos, que incluyen el derecho a un medio ambiente limpio y saludable;
- iv. Dispone los procedimientos que deben seguirse y las herramientas que deben usarse, como por ejemplo una SEA o una EIA antes de la aprobación de cada nuevo proyecto;
- v. Encomienda a algunas instituciones la función de llevar a cabo ciertas actividades en nombre del gobierno (por ejemplo, la coordinación, supervisión y vigilancia del medio ambiente se encomienda en muchos países a un organismo específico para asuntos ambientales).

84 Asimismo, hay obligaciones impuestas por protocolos jurídicos regionales e internacionales, como por ejemplo los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente. En tal sentido, la UNCCD impone a los países en desarrollo, entre otras, la obligación de:

“... crear un entorno propicio, según corresponda, mediante el fortalecimiento de la legislación pertinente en vigor y, en caso de que ésta no exista, la promulgación de nuevas leyes y el establecimiento de políticas y programas de acción a largo plazo.”¹¹

85 Del mismo modo, la UNCCD impone a los países desarrollados la obligación de:

“... proporcionar recursos financieros sustanciales y otras formas de apoyo para ayudar a los países Partes en desarrollo afectados, en particular los de África, a elaborar y aplicar eficazmente sus propios planes y estrategias a largo plazo de lucha contra la desertificación y mitigación de los efectos de la sequía.”¹²

86 Quienes tienen la responsabilidad inmediata de asegurar que la legislación nacional disponga un entorno propicio para la gestión de las tierras áridas y la integración de dicha problemática son los poderes legislativos, los parlamentos y los redactores de leyes, que son generalmente los ministros responsables de asuntos judiciales y constitucionales. También hay miembros de menor jerarquía del gobierno que formulan ordenanzas y normas de base zonal. Quienes negocian las convenciones a nivel mundial tienen las mismas obligaciones. Los grupos de la sociedad civil pueden desempeñar un papel de importancia si exigen a estos actores que tomen debidamente en cuenta los problemas de las tierras áridas.

87 Hay también herramientas que constituyen la base de la cooperación entre los países y las instituciones, incluyendo las siguientes: (i) marcos de cooperación entre países desarrollados y países en desarrollo, (ii) acuerdos entre donantes y ONG y (iii) acuerdos entre donantes. La diferencia entre estos radica fundamentalmente en que unos rigen a un plazo más prolongado que otros. Estas herramientas de cooperación son importantes porque ayudan en la movilización y armonización de los recursos, la prestación de asistencia técnica, el apoyo a la transferencia de tecnología, la investigación y la construcción de capacidades. Quienes promueven la integración de la problemática de las tierras áridas deben asegurarse de contribuir a que los procesos culminen en la celebración de estos marcos de cooperación.

88 Entre las instituciones hay diferencias respecto de sus mandatos jurídicos, su competencia técnica y sus recursos. Estas diferencias justifican la creación de asociaciones para la integración de la problemática de las tierras áridas. En tal sentido, un punto de inicio es la identificación de los grupos de partes interesadas. En el Anexo 6 se ofrece una herramienta para el análisis y mapeo de los grupos de partes interesadas. Una vez realizado dicho mapeo, se pueden usar las siguientes directrices para crear asociaciones (Cuadro 6.1):

11 Artículo 5(e) de la UNCCD

12 Artículo 6(f) de la UNCCD

Cuadro 6.1 Ejemplo de directrices para la construcción de asociaciones

Propósito: Crear un acuerdo y/o memorando de entendimiento claro y detallado para la integración de la problemática de las tierras áridas.

Contexto: Cuando se celebren acuerdos por escrito o formales, se pueden usar las siguientes directrices. Lo ideal es que sean utilizadas en colaboración por los diversos asociados para desarrollar un marco de acuerdo o asociación. El acuerdo resultante debe ser firmado por todos los asociados, para que quede documentado su compromiso. En los acuerdos se deben aclarar los siguientes puntos esenciales:

- i. **Objetivos de la asociación:** qué propósitos concretos desean alcanzar las partes;
- ii. **Principios rectores:** qué principios básicos desean sostener e impulsar todas las partes;
- iii. **Toma de decisiones:** cómo se adoptarán las decisiones a los diferentes niveles y cómo se lograrán consensos;
- iv. **Roles:** qué papel específico deberá desempeñar cada asociado;
- v. **Obligación:** qué insumos y contribuciones precisas debe aportar cada asociado;
- vi. **Coordinación:** quién coordinará las actividades para la integración de la problemática de las tierras áridas;
- vii. **Autoridad:** quién estará facultado para hacer cada cosa;
- viii. **Rendición de cuentas:** quién deberá rendir cuentas a quién;
- ix. **Presentación de informes:** qué informes se requerirán, a qué nivel de jerarquía y qué procedimientos se aplicarán para asegurar que los informes se preparen y presenten según lo planeado;
- x. **Conflictos:** cómo se manejarán los desacuerdos entre las partes;
- xi. **Ética:** qué código de conducta se aplicará a los asociados y cómo se deberán comportar los miembros entre sí;
- xii. **Recursos:** qué acciones se podrá tomar en caso de incumplirse el acuerdo;
- xiii. **Revisión:** cómo y cuándo se revisará el marco de la asociación y se ajustará el acuerdo, si fuera necesario;
- xiv. **Rescisión:** en qué circunstancias se podrá rescindir el acuerdo;
- xv. **Vigencia:** en qué fecha entrará en vigencia el acuerdo.

89 Institucionalmente, existen también herramientas para la participación, cuyos tres objetivos son los siguientes: (i) recabar opiniones, (ii) lograr consensos y (iii) difundir información (ver Tabla 6.1). La participación y las consultas deben cumplir ciertos principios básicos destinados a asegurar que se respeten los valores culturales de las personas a quienes se consulta. Es esencial manifestar de entrada el propósito de la participación, para evitar que se creen expectativas, dado que una promesa incumplida o una mala gestión podrían generar desconfianza. En una etapa temprana se debe determinar qué tipo de información se obtendrá mejor a través de una consulta, a efectos de asegurar que las audiencias no se vean forzadas a superar los límites de sus posibilidades. A las partes interesadas les gusta ver que sus opiniones se reflejen en los documentos definitivos, por lo que es importante recabar sus opiniones durante la recopilación de datos.

90 También puede ser necesario y estratégico lograr el apoyo del gobierno a la participación, así como construir alianzas con personas o instituciones legítimas, respetadas y conocedoras del tema. Es recomendable que haya interacciones regulares con las partes interesadas. Se puede usar intermediarios (como ONG, por ejemplo) para evitar la desconfianza.

Tabla 6.1 Herramientas idóneas para los procesos de participación

Recabar opiniones	Lograr consensos	Difundir información
<ul style="list-style-type: none"> • Contactos con los líderes de la comunidad • Encuestas • Cuestionarios • Entrevistas • Reuniones públicas • Diagnóstico de los beneficiarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Panel de asesores • Técnicas para la solución de problemas • Técnicas para el logro de consensos 	<ul style="list-style-type: none"> • Materiales impresos • Exposiciones • Exhibiciones • Reuniones abiertas

91 Si los países construyen sus capacidades, la integración de la problemática de las tierras áridas será sostenida. Capacidad es “la capacidad de las personas, las organizaciones y la sociedad en su conjunto para gestionar exitosamente sus propios asuntos”.¹³ Como existen capacidades a diferentes niveles —sistémico, institucional e individual—, para que el proceso de integración sea sostenido, el tema debe ser abordado a todos los niveles. A la “capacidad sistémica” también se le llama ambiente propicio o nivel social, lo que no es necesariamente sinónimo de nivel nacional.

92 El desarrollo de capacidades en los tres niveles debe ser diseñado de forma tal que ayude a quienes lo implementan a lograr eficiencia, eficacia y sostenibilidad en su desempeño. Se debe considerar que el desarrollo de capacidad es una función continuada. La forma en que se organicen y faciliten las actividades de las personas influirá en el logro de los objetivos del programa/proyecto. Las organizaciones para las que se trabaja deben elaborar políticas, sistemas y una cultura destinadas a apoyar el desarrollo de capacidades.

93 Otra institución que se puede utilizar para integrar la problemática de las tierras áridas es el mercado. Así, por ejemplo, si un producto originario de las tierras áridas es aceptado por los consumidores y por los mercados locales o mundiales, sus productores tendrán incentivo para seguir produciendo en tanto les resulte rentable hacerlo. En consecuencia, eliminar las barreras comerciales (como por ejemplo la mala infraestructura, la falta de información, la inexistencia de tecnologías para el procesamiento de la producción agrícola) puede ser un gran paso para mejorar el funcionamiento del sistema del mercado.

94 En ocasiones, los gobiernos toman medidas afirmativas para alentar las buenas prácticas en la gestión de las tierras áridas, en particular cuando el costo para

13 Esta definición fue formulada por el CAD de la OCDE [2006]. El Grupo de Desarrollo de la Capacidad de las Naciones Unidas [2006] ha definido capacidad como: “la capacidad de las personas, instituciones y sociedades para desempeñar funciones, resolver problemas, y plantear y lograr objetivos de manera sostenible”.

las personas puede ser elevado y los beneficios pueden ser grandes para la sociedad en su conjunto. En tales casos, los gobiernos pueden ofrecer paquetes de incentivos o aprobar medidas disuasivas para desalentar las prácticas que sean perjudiciales para el medio ambiente. Los incentivos y las medidas disuasivas, que también se conocen como Instrumentos de Mercado (MBI) o instrumentos económicos, pueden influir en la población a través de los precios del mercado, que reflejan los costos de producción. En el contexto de las tierras áridas, los instrumentos de mercado se basan en la recomendación del Artículo 18.1(e) de la UNCCD, en virtud del cual los países:

"... adoptarán las medidas adecuadas para crear condiciones de mercado interior e incentivos fiscales o de otro tipo que permitan el desarrollo, la transferencia, la adquisición y la adaptación de tecnologías, conocimientos, experiencia y prácticas apropiados, incluso medidas que garanticen la protección adecuada y efectiva de los derechos de propiedad intelectual".

- 95 Muchos países han expresado interés en complementar las herramientas de mando y control con instrumentos de mercado. Como en general ocurre que si estos instrumentos son muy intrusivos dejan de ser pertinentes, deben ser vigilados en forma regular. En tal sentido, pues, se deben tener en cuenta las siguientes consideraciones (Cuadro 6.2):

Cuadro 6.2 Consideraciones para la implementación de incentivos y medidas disuasivas para la gestión de las tierras áridas

- i. **Aceptación:** Sea realista. Adopte solamente incentivos y medidas disuasivas que puedan ser comprendidos por el público y las industrias, y que sean probablemente aceptables para los líderes políticos.
- ii. **Gradualismo:** No todos los problemas pueden manejarse con incentivos y medidas disuasivas desde el principio, por lo que deben adoptarse de manera gradual.
- iii. **Realidad:** Se debe implementar solamente los incentivos y las medidas disuasivas que pueden ser eficaces teniendo en cuenta las instituciones y el personal existentes.
- iv. **Respaldo jurídico** Se debe aprobar legislación que respalde la implementación de incentivos y medidas disuasivas, la que debe también permitir revisiones adicionales de bajo costo.
- v. **Dependencia del mercado:** En la medida de lo posible, para reducir los elevados costos de las operaciones y la cobranza, el diseño de los incentivos o las medidas disuasivas debe incluir un aprovechamiento cada vez mayor del mercado
- vi. **Vigilancia:** Los incentivos y las medidas disuasivas deben ser vigilados a efectos de evaluar en qué medida influyen en los comportamientos en términos de producción, consumo sostenible y logro de los resultados ambientales deseados.
- vii. **Generación de ingresos:** Se debe comprender claramente cómo se usarán los ingresos provenientes de los incentivos y las medidas disuasivas. Así, por ejemplo, pueden ser destinados a reducir otros impuestos distorsionantes o reinvertidos a efectos de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las tierras áridas.

- 96 Los países han creado instituciones para gestionar el medio ambiente a diferentes niveles: nacional, subnacional y local. Estas instituciones son fundamentales para la integración de la problemática de las tierras áridas y deben desarrollar capacidades y sistemas con tales fines, así como para brindar asistencia técnica a otras instituciones que carezcan de esa ventaja comparativa. Sin embargo, en el caso de los problemas de naturaleza regional o transfronteriza, las instituciones regionales son los puntos de ingreso apropiados para esta integración. Cabe destacar que los gobiernos deben asegurarse de que todas las instituciones cuenten con financiación suficiente.
- 97 En un esfuerzo por institucionalizar la cultura de la integración de la problemática ambiental, los ministerios y las instituciones pueden formular directrices que indiquen cuándo, cómo y quién realizará la integración. A esto se le llama integración s los procedimientos (Anexo 1). Con este fin, los responsables de elaborar dichas directrices deben (i) lograr la participación del mayor número de personas posible en la formulación de las directrices, (ii) difundirlas con gran amplitud y (iii) brindar capacitación a quienes implementen la integración antes de que hagan uso de dichas directrices.

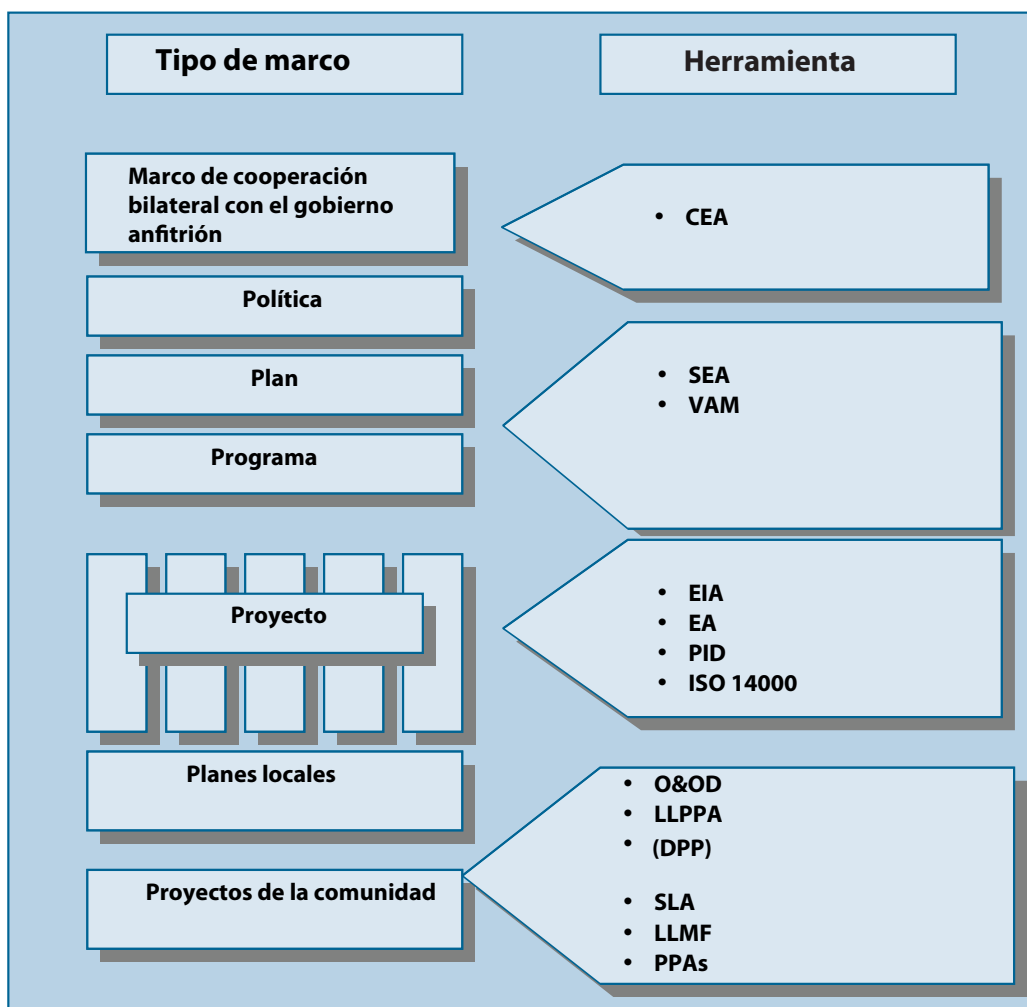
6.3 Herramientas para diagnosticar los impactos ambientales, económicos y sociales

- 98 Como ya se mencionó previamente, el desarrollo sostenible requiere un enfoque estratégico que tome en cuenta las interacciones entre los problemas ambientales, económicos y sociales. La herramienta para el análisis del árbol de problemas que se incluye en el Anexo 7 puede aclarar las relaciones de causa y efecto del problema identificado. En la práctica, los impactos se evalúan y abordan a diferentes niveles de escala, mediante el uso de una variedad de herramientas, como se muestra en la Figura 6.1. Algunas de ellas se usan en la etapa de la planificación en tanto otras están reservadas a la etapa de vigilancia del cumplimiento. Las herramientas utilizadas a nivel local o comunitario pueden también empoderar a los pobres para que participen en la planificación y la toma de decisiones. Asimismo, las herramientas utilizadas durante la etapa de vigilancia pueden promover la rendición de cuentas.
- 99 Como se mencionó anteriormente, los países deben firmar marcos de cooperación con donantes y organismos de financiación multilaterales. Quienes firman tales marcos son quienes detentan la responsabilidad por la integración de la problemática de las tierras áridas. Con frecuencia, como parte del proceso de la negociación de los marcos de cooperación, los organismos de desarrollo (Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), Banco Africano de Desarrollo (BAfD), etc.) llevan a cabo Análisis Ambientales de País (CEA) como procedimiento integral de su programación. Se trata de una herramienta flexible conformada por tres principales bloques analíticos: (i) diagnóstico de las tendencias y prioridades ambientales, (ii) análisis de las políticas y (iii) diagnóstico de la capacidad

institucional para gestionar los recursos y riesgos ambientales (Banco Mundial, 2002).

100 Como se muestra en la Figura 6.1, a medida que se avanza hacia los niveles inferiores, va cambiando el tipo de herramientas. Las EIA y las auditorías ambientales son útiles a nivel de los proyectos, en tanto a nivel local las herramientas se vuelven menos sofisticadas y más participativas, con componentes que empoderan a las comunidades y construyen sus capacidades. Por mayores detalles sobre estas herramientas y sobre cómo y cuándo usarlas, ver el Anexo 1.

Figura 6.1 Coincidencia entre las herramientas de evaluación de los impactos y los tipos de marcos de planificación

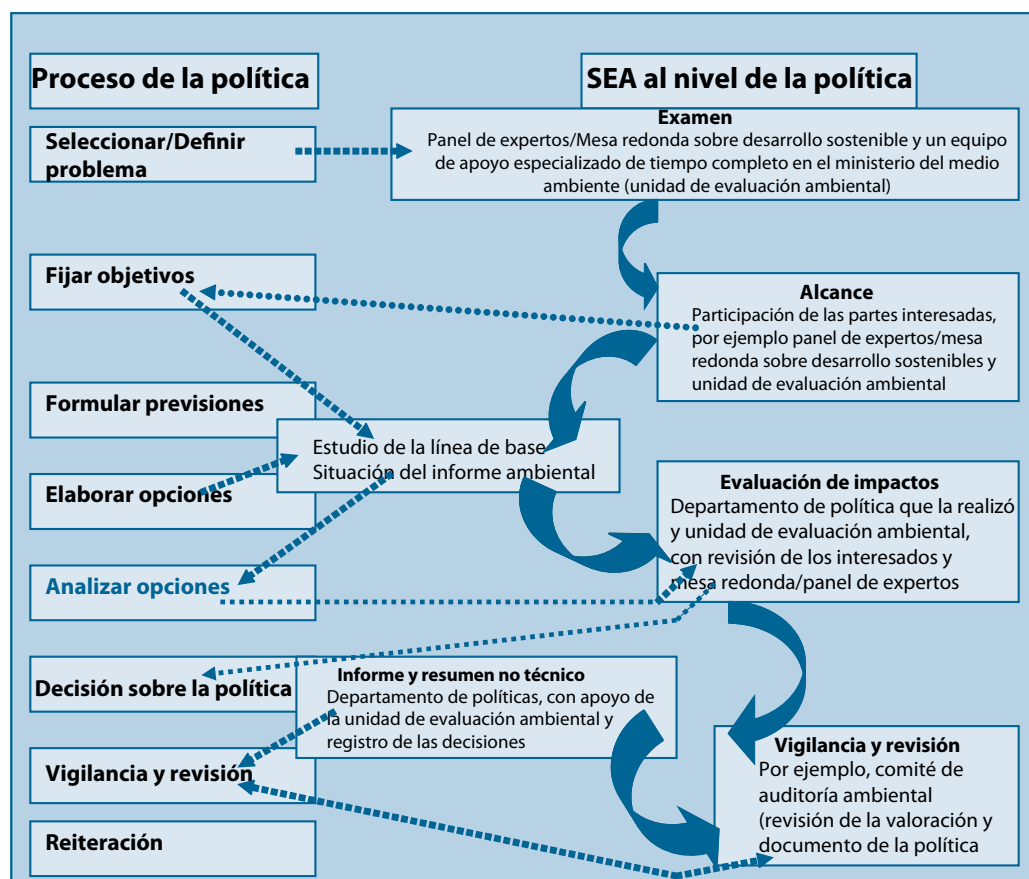


- 101 A nivel nacional, los gobiernos pueden utilizar las SEA para evaluar los posibles impactos de la implementación de políticas, planes y programas nacionales. La definición de la SEA conforme a las presentes Directrices combina las partes esenciales de dos definiciones muy difundidas (Therivel y otros, 1992; Sadler y Verheem, 1996).

“La Evaluación Ambiental Estratégica es un proceso sistemático para evaluar las consecuencias ambientales de las iniciativas propuestas de políticas, planes o programas, con el fin de asegurar que estén plenamente incluidas y sean abordadas apropiadamente en las primeras etapas de la toma de decisiones, a la par que las consideraciones económicas y sociales, incluyendo un informe escrito y la participación del público durante el proceso”.

- 102 La Figura 6.2 incluida más adelante muestra que algunos de los elementos de la SEA pueden ya existir previamente, incorporados a otros procesos o herramientas, y también muestra cómo se pueden relacionar entre sí estos diferentes elementos para formar un proceso de SEA más sistemático, cuyos beneficios incluyen los siguientes: integrar todas las consideraciones ambientales en todo el ciclo de la política; coordinar los insumos de las diferentes instituciones (tanto horizontal como verticalmente) y proveer un marco de comunicación y presentación de información dentro del cual se implemente, vigile y asigne prioridad a la integración ambiental. La ventaja de relacionar entre sí estos elementos independientes para ayudar a llevar a cabo la SEA al nivel de las políticas radica en el tratamiento sistemático de las consideraciones ambientales en todo el ciclo de elaboración y adopción de las políticas.

Figura 6.2 Esquema de ejemplos de integración de los procesos y herramientas existentes a la SEA y al procesamiento de las políticas



6.4 Herramientas usadas para la planificación y gestión del uso de los recursos

103 Estas incluyen herramientas tales como los Sistemas de Información Geográfica (SIG), la planificación y gestión integrada de ecosistemas, planes estratégicos territoriales, planificación del paisaje y mapas de zonificación ecológica. Todas estas herramientas ofrecen información de utilidad para optimizar los beneficios ambientales y socioeconómicos y, a la vez, aspirar a mantener y restaurar la estructura y funciones del ecosistema. Ayudan a los países que ya han creado planes separados para bosques, humedales, tierras, energía, pesca, vida silvestre, etc. a adoptar un enfoque más holístico. Son poderosas herramientas para los programas emergentes de ordenación sostenible de la tierra.

6.5 Herramientas analíticas

104 Una vez que se han diagnosticado los impactos o delineado las opciones potenciales para el uso de la tierra, se puede usar herramientas analíticas para determinar las opciones más viables o atractivas. Estas herramientas deben su origen a diferentes disciplinas tales como el análisis de costos y beneficios (economía), valoración de los recursos naturales (economía ambiental/de los recursos), análisis de los impactos sociales (sociología), diagnóstico ecológico (ecología), etc. Lo ideal es utilizarlas en forma multidisciplinaria en la etapa de valoración, antes de llegar de lleno a la implementación. A continuación se describen las principales, a saber:

a. Análisis de la eficacia de los costos

El término “eficacia” se refiere a la posibilidad de que una medida adoptada pueda lograr los resultados deseados. Este análisis relaciona los efectos de una intervención con el volumen total de insumos (costos totales) necesario para lograr dichos efectos, con el fin de minimizar los costos. Por lo general, el análisis de la eficacia de los costos implica calcular una razón entre costo y eficacia, para la cual se usa el “método del costo mínimo”, en virtud del cual la producción se mantiene constante y se busca la forma más barata de lograr dicha producción (por ejemplo, el menor costo por unidad de reducción del dióxido de carbono (CO₂)). Asimismo se puede utilizar el análisis completo de la eficacia de los costos, que también incluye en el cálculo los costos externos.

b. Análisis de costos y beneficios

El análisis de costos y beneficios implica la identificación y evaluación monetaria de los beneficios y costos económicos y sociales esperados de las iniciativas públicas propuestas. Se considera que se justifica adoptar una medida cuando se puede esperar beneficios netos de la intervención. La principal diferencia entre el análisis de costos y beneficios y el análisis de la eficacia de los costos es que los resultados se evalúan y convierten en beneficios monetarios netos.

c. Análisis de riesgos

El análisis de riesgos se refiere al diagnóstico de los riesgos que presenta para las personas y la sociedad la posibilidad de que ocurra un hecho indeseable, así como sus posibles consecuencias (es decir, la identificación de los impactos). Luego, estas valoraciones pueden ser usadas para determinar qué opciones hay disponibles para reducir o eliminar tales riesgos y/o sus consecuencias. La gestión de riesgos es una actividad conceptualmente diferente de la evaluación o valoración de riesgos, e implica una política en la que se establezca si se debe responder o no a los riesgos que amenazan la salud, la seguridad y el medio ambiente y, en caso afirmativo, de qué forma debe responderse. El nivel apropiado de “riesgo aceptado” es una opción política que no es de naturaleza científica.

d. Análisis de criterios múltiples

El Análisis de Criterios Múltiples (McA) también se conoce como análisis de compensaciones entre atributos múltiples u objetivos múltiples, y compara en qué medida diversas alternativas logran diferentes objetivos, por lo que ayuda a identificar la alternativa preferida. Este análisis implica:

- i. elegir los criterios de diagnóstico pertinentes para cada tipo de impacto/indicador;
- ii. identificar las alternativas que deben estudiarse (por ejemplo, diferentes enfoques de la gestión del hábitat o diferentes escenarios de desarrollo);
- iii. calificar la forma en que cada alternativa afecta a cada indicador;
- iv. ponderar (establecer la importancia) de cada indicador;
- v. agregar la calificación y la ponderación de las diferentes alternativas.

Este análisis reconoce que la sociedad está compuesta por diferentes grupos de partes interesadas con diferentes metas y valores, y que algunos impactos “importan” más que otros. Este análisis puede utilizarse en una variedad de encuadres, incluyendo la participación del público, y también puede usarse para comparar alternativas. Sin embargo, también puede ser útil para “distorsionar” los datos y puede llevar a resultados muy diferentes según quién establezca los sistemas de ponderación y calificación (Cuadro 6.3).

Cuadro 6.3 Ejemplo de análisis de criterios múltiples: Elección de sitio para viviendas

Supongamos que unos urbanistas están estudiando tres lugares A, B y C para construir un nuevo conjunto de viviendas. Los aspectos que les preocupan son el ruido, los sitios de vida silvestre y el paisaje. Los criterios para la evaluación de la vida silvestre podrían ser: +2, si mejora significativamente la calidad de las áreas de vida silvestre designadas; +1, si mejora en alguna medida dicha calidad, hasta llegar a -2, si reduce considerablemente la calidad. Los urbanistas sienten que, en términos de las áreas de vida silvestre, A=+2, B=-2 y C=+1. Adoptan criterios similares para los elementos ruido y paisaje. Luego, ordenan los valores de las áreas de vida silvestre en comparación al ruido y el paisaje. En este ejemplo, por ejemplo, suponen que el ruido es tres veces más importante que la vida silvestre o el paisaje. En la tabla que sigue se muestran los valores finales agregados: B sería, entonces, el lugar preferido, porque es el que presenta los valores ponderados más elevados.

Critère	Pondération (P)	Emplacement					
		A		B		C	
		Score (a)	a x w	b	b x w	c	c x w
Bruit	3	0	0	+1	+3	-2	-6
Site naturel	1	+2	2	-2	-2	+1	+1
Paysage	1	-2	-2	0	0	0	0
Total			0		+1		-5

Fuente: Junta Local de Gales y otros (2004)

6.6 Herramientas que evalúan la eficacia de la integración

- 105 Un caso idóneo para verificar la integración de la problemática de las tierras áridas es analizar si aumentaron las inversiones en intervenciones en dichas zonas. Las preguntas de la Tabla 6.2 ayudan a determinar si un país está comprometido a apoyar los marcos de planificación en sus presupuestos. Las ponderaciones que figuran al lado de cada pregunta pueden ser acordadas con el país. El listado puede dar lugar a fuertes debates y acciones en favor de la integración de la problemática de las tierras áridas.

Tabla 6.2 Listado de control para verificar la relación entre los marcos de planificación y los presupuestos

Preguntas	Sí	No	En caso afirmativo, asignar la siguiente ponderación a la pregunta
1. ¿Se reflejaron los problemas de las tierras áridas en el marco de planificación?			10
2. ¿Se aprobó de hecho el marco de planificación?			5
3. En las estimaciones presupuestarias realizadas para el marco de planificación anterior, ¿se incluyeron las referidas a los problemas identificados en las tierras áridas?			5
4. ¿Se aprobaron las estimaciones presupuestarias?			5
5. ¿Se desembolsó en la práctica el presupuesto aprobado para los problemas de las tierras áridas?			10
6. El presupuesto que se desembolsó para los problemas de las tierras áridas, ¿se destinó a bienes y servicios apropiados de acuerdo con el marco de planificación?			10
7. ¿Se entregaron los bienes y servicios a la institución identificada para la implementación de las soluciones a los problemas de las tierras áridas?			20
8. ¿Tuvo la institución de implementación identificada incentivos suficientes para implementar las actividades de gestión de las tierras áridas?			15
9. ¿Aprovecharon las familias de las tierras áridas las actividades que se implementaron?			15
10. ¿Sirvieron las lecciones aprendidas respecto de la cronología de los pasos anteriores como información de base para los procesos de planificación y presupuestación posteriores?			5
Puntaje total			100

106 Las preguntas de la Tabla 6.3 pueden ser usadas para verificar la eficacia de la integración de la problemática de las tierras áridas en su conjunto. Las preguntas de cada criterio son solamente ilustrativas y pueden ser modificadas. La escala usada para categorizar las percepciones de los asesores varía entre 1 y 5, donde 1 es el menor valor y 5 el mayor. Lo más importante que debe registrarse es la explicación que cada uno da a sus puntajes, dado que dicha explicación señala los puntos en que se necesitan medidas correctivas.

Tabla 6.3 Herramienta para evaluar la eficacia de los procesos de integración

Criterios	Escala					Preguntas para la evaluación
	1	2	3	4	5	
1. Liderazgo político						<ul style="list-style-type: none"> • ¿De qué grado es el apoyo del liderazgo político a los problemas del medio ambiente y las tierras áridas? • ¿Hay en el gobierno personas clave con responsabilidad por los asuntos ambientales? • ¿Existe una estrategia nacional para el desarrollo sostenible?
2. Compromiso institucional						<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existen instituciones con el mandato específico de gestionar el medio ambiente? • ¿Están comprometidas para con la integración de la problemática de las tierras áridas? • ¿Están también comprometidas con la integración de la problemática del medio ambiente y las tierras áridas las instituciones responsables de la planificación y las finanzas?
3. Coordinación						<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existe alguna institución que coordine la integración de la problemática ambiental? • ¿Cuenta con buena dotación de personal y refuerzos técnicos? • ¿Hay subcomités, grupos de trabajo sectoriales o fuerzas de tareas para la integración de la problemática de las tierras áridas? • ¿Ha tenido éxito la promoción de los problemas ambientales y de las tierras áridas en particular?
4. Participación						<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se realizó la planificación de modo participativo? • ¿Participaron los beneficiarios directos? • ¿Hubo un plan para gestionar eficazmente los procesos de participación y consulta?
5. Presentación de informes y comunicación						<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existe una comunicación buena y habitual entre las instituciones y los grupos que participan en la integración? • ¿Se comparte información sobre las prácticas en materia de integración? • ¿Se usaron los medios de comunicación para difundir las buenas prácticas emergentes?

6. Capacitación y directrices					<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se capacitó al personal antes de que se abocara a la integración de la problemática de las tierras áridas? • ¿Recibieron los funcionarios directivas de expertos conocedores del tema? • ¿Se distribuyeron directrices al personal?
7. Concienciación					<ul style="list-style-type: none"> • El personal de la organización que lidera la iniciativa de la integración de la problemática de las tierras áridas, ¿tomó conciencia de su importancia y los pasos necesarios? • ¿Y el gran público? • ¿Se realizaron campañas de concienciación destinadas a los líderes políticos?
8. Valoración/Diagnóstico					<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se realizó un diagnóstico de los probables impactos? • ¿Se realizó también un diagnóstico de las posibles oportunidades que brindan las tierras áridas para el desarrollo? • ¿Se articularon las dificultades ambientales, económicas y sociales de las tierras áridas?
9. Herramientas de integración					<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hay herramientas o directrices disponibles para la integración? • ¿Se cumplen? • ¿Se brinda capacitación a sus usuarios?
10. Sostenibilidad nacional/ local					<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hay estrategias de sostenibilidad nacionales y locales (por ejemplo, un plan de acción del distrito para el medio ambiente)? • ¿Provee el gobierno cada vez más financiación para los procesos de integración? • ¿Orientan las instituciones a su personal para que adopte una cultura en materia de integración?
11. Metas/objetivos/ indicadores					<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se crearon indicadores de base y puntos de referencia para la integración? • ¿Se fijaron muy claramente los objetivos? • ¿Se reflejaron los indicadores objetivo en el marco de planificación correspondiente?
12. Distribución del gasto y financiación real					<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se han relacionado los planes con el marco de presupuestación u otros mecanismos de financiación? • ¿Se desembolsaron de hecho los presupuestos aprobados? • ¿Se llevan a cabo PETS en forma periódica?

13. Vigilancia/auditoría		<ul style="list-style-type: none"> • ¿Incluye el marco de vigilancia una vigilancia de los problemas de la integración de la problemática de las tierras áridas? • ¿Se presentan suficientes informes sobre los problemas de la integración? • ¿Existe la cultura de compartir los mandatos al contratar consultores para revisar el proceso de integración con antelación?
14. Aprendizaje y promoción		<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se extraen y comparten las lecciones aprendidas en forma sistemática? • ¿Se usan las lecciones en la promoción de las políticas, las reformas y el abordaje de las barreras que dificultan los procesos de integración?

6.7 Criterios para seleccionar las herramientas de integración

- 107 Para la integración de la problemática del medio ambiente se utilizan muchas herramientas en los diferentes niveles de los marcos de planificación. En el Anexo 1 simplemente se enumeran las herramientas que utilizan y planean utilizar los países. Si bien existen otras que no se incluyeron, son igualmente importantes (como por ejemplo, leyes, reglamentaciones, normas, programas de estudio y marcos de cooperación con los donantes).
- 108 Cabe observar que las herramientas no se excluyen mutuamente. Así, por ejemplo, si un gobierno debe incrementar su recaudación para financiar iniciativas para el medio ambiente a través de impuestos ambientales, va a necesitar un instrumento jurídico. Algunas de las herramientas existentes, tales como el análisis de costos y beneficios, los diagnósticos de los impactos sociales y los análisis de criterios múltiples, se pueden llevar a cabo mientras se realiza una EIA.
- 109 En conjunto, la elección de la herramienta debe basarse en una combinación de los siguientes criterios:
- i. objetivo;
 - ii. pertinencia de la herramienta para el problema que se analiza;
 - iii. capacidad técnica para utilizar la herramienta;
 - iv. requisitos de información disponible o que pueda servir de base para la utilización de la herramienta;
 - v. disponibilidad de un plazo realista para la utilización propuesta de la herramienta;
 - vi. suficiencia de los fondos para apoyar la utilización de la herramienta;
 - vii. disponibilidad de los programas de computación necesarios, como por ejemplo ArcView para los SIG;
 - viii. entorno político, económico y social en cuanto se refiere a la receptividad de las conclusiones que se obtengan mediante el uso de la herramienta.



7 Conclusiones

- 110 Estas Directrices Genéricas para la integración de la problemática de las tierras áridas deberían resultar ser muy valiosas para los países. Las tierras áridas han debido enfrentar dificultades específicas particulares de desarrollo, que las han hecho menos visibles que los problemas del medio ambiente y los recursos naturales en general en los marcos de planificación. Las poblaciones más pobres viven en las tierras áridas y, a la vez, las tierras áridas han registrado las tasas más elevadas de crecimiento demográfico. Para dicha situación se necesitan medidas afirmativas. Las tierras áridas tienen valores ambientales, económicos y socioculturales que, de ser atendidos de manera sostenible, podrían transformar la vida de sus habitantes. La buena disposición política es crucial en este sentido.
- 111 Este documento ha demostrado que, al asignarle prioridad al ODM 7 (Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente) y, especialmente, la integración de la problemática de las tierras áridas, los países también podrían alcanzar otros ODM, y también se ha demostrado la situación inversa: ignorar los problemas del desarrollo de las tierras áridas según se describió precedentemente impedirá el avance de los países hacia el logro de todos los ODM.
- 112 Estas Directrices se elaboraron con el fin de influir en las acciones a diversos niveles del compromiso de planificación y fijación de políticas. Las acciones que se adopten a todos los niveles crearán las sinergias y presiones críticas necesarias para hacer que la problemática de las tierras áridas ocupe y conserve un lugar de importancia en los programas de desarrollo. De ello puede inferirse que se debe emprender actividades de creación de capacidades para la integración de la problemática de las tierras áridas a todos los niveles.
- 113 Las Directrices han descrito los pasos de los procesos de integración que, si bien pueden variar de un país a otro o de un marco de planificación a otro, brindan un panorama general de los puntos de ingreso para la integración de la problemática de las tierras áridas. La planificación es un proceso reiterativo, hecho que debe recordarse al utilizar las Directrices. Muchos pasos pueden llevarse a cabo de manera simultánea.
- 114 Los países han hecho uso de diversas herramientas para mejorar la concienciación, la capacidad y la participación en los procesos de integración de la problemática de las tierras áridas. Son muchos los factores que imponen el uso de una u otra herramienta, incluyendo la naturaleza del problema que debe abordarse, la existencia de capacidad para usar dicha herramienta, la disponibilidad de recursos y la receptividad sociopolítica para con las conclusiones que generará su utilización. Las presentes Directrices deben adaptarse a las necesidades individuales de cada país, para cuya adaptación se requiere un proceso de negociación eficaz, que demuestre tanto a quienes planifican e implementan los programas de desarrollo o erradicación de la pobreza, como a los practicantes y las comunidades de las tierras áridas las oportunidades que serán beneficiosas para todos.



Parte II:
Lecciones Aprendidas a Partir de la
Integración de la Problemática de las
Tierras Áridas a los Marcos de Desarrollo
Nacionales



Índice de la Parte II

Índice de la Parte II.....	85
Resumen ejecutivo	91
1 Introducción	95
1.1 Limitación de los estudios de casos nacionales.....	96
1.2 Estructura del informe.....	96
2 Comprensión de los valores y las dificultades que presentan las tierras áridas para el desarrollo.....	97
2.1 Características de las tierras áridas.....	97
2.2 Marco conceptual de la relación entre las tierras áridas y la calidad de la vida humana	99
2.3 Valores de las tierras áridas.....	100
2.3.1 Valores ambientales.....	100
2.3.2 Valores económicos.....	101
2.3.3 Valores socioculturales.....	103
2.4 Desafíos de las tierras áridas para el desarrollo.....	105
2.4.1 Desafíos ambientales.....	105
2.4.2 Desafíos económicos.....	106
2.4.3 Desafíos socioculturales.....	108
3 Comprensión de la integración en los países	111
3.1 Significado del concepto de integración.....	111
3.2 Fundamentos y justificación de la integración	112
4 Marco de planificación y configuración institucional para la integración	117
4.1 Configuración institucional para la planificación económica y ambiental	118
4.2 Posición de los actores no estatales en la planificación y toma de decisiones.....	122
4.3 Rol e influencia de los donantes y las instituciones multilaterales en la planificación y toma de decisiones.....	124
5 Prácticas y pasos del proceso de integración	127
5.1 Factores que detonaron la integración en los países.....	127
5.2 Fundamentos de la planificación por pasos.....	128
5.3 Diagnóstico de los marcos jurídico, político e institucional	131
5.4 Definición de roles, responsabilidades y obligaciones para la integración.....	131
5.5 Participación y consultas al público.....	135
5.6 Aumento de la comunicación y la concienciación	136
5.7 Estudios por encargo sobre las audiencias objetivo	138
5.8 Capacitación y construcción de capacidad.....	141
5.9 Análisis integrador del medio ambiente, las tierras áridas y la pobreza	142
5.10 Implementación.....	142
5.11 Construcción de asociaciones	145
5.12 Rol y participación de los ministerios responsables por la planificación y las finanzas	146

5.13	Diagnóstico de los mecanismos de financiación	148
5.14	Marco de vigilancia y evaluación, incluidos los indicadores	150

6 Revisión de las herramientas utilizadas para la integración

de las tierras áridas..... 153

6.1	Herramientas que imponen una obligación jurídica y crean un entorno favorable para la integración de las tierras áridas.....	153
6.2	Herramientas que conforman la base de la cooperación entre los países y las instituciones.....	154
6.3	Herramientas que sirven de información de base para los procesos de toma de decisiones a través de la evaluación de los aspectos de desarrollo sostenible.....	155
6.4	Herramientas que definen los procedimientos de la integración	156
6.5	Herramientas que utilizan el poder del mercado para incidir en las inversiones y el consumo	157
6.6	Herramientas para guiar la participación y la consulta.....	158
6.7	Herramientas que empoderan a las comunidades en la toma de decisiones	159
6.8	Herramientas que llevan la teoría a la práctica	159
6.9	Herramientas que abordan un enfoque ecosistémico y de paisaje para la integración.....	160
6.10	Herramientas que promueven la rendición de cuentas	161
6.11	Herramientas utilizadas para movilizar los recursos financieros en las tierras áridas..	162
6.12	Herramientas que fomentan la cultura y filosofía institucionales para la integración	162
6.13	Herramientas de comunicación y concienciación.....	163
6.14	Preparación de los países para valorar y utilizar las conclusiones.....	163
6.15.1	Educación del público sobre el contexto y la importancia de las herramientas	164
6.15.2	La institucionalización contra la subcontratación	164
6.15.3	Diagnóstico de las necesidades a nivel de información	164
6.15.4	Diagnóstico de las capacidades de los usuarios	165
6.15.5	Objetivos de la utilización de las herramientas	165

7 Tácticas para utilizar en la integración de las tierras áridas..... 167

7.1	Orientación hacia la problemática de las tierras áridas antes de diseñar un marco de planificación.....	167
7.2	Creación de capacidades sobre el proceso y negociación de DELP	168
7.3	Obtención de pruebas a partir de los estudios	168
7.4	Formación de grupos temáticos o de trabajo sobre los pastoralistas.....	169
7.5	Cabildeo intenso.....	169
7.6	Incorporación de la integración a una institución influyente.....	169
7.7	Utilización del poder de los medios de comunicación	169
7.8	Ubicación de los defensores ambientales en otros grupos de trabajo.....	170
7.9	Exigibilidad de la responsabilidades de los líderes políticos en la lucha contra la desertificación.....	170

8 Lecciones aprendidas, dificultades y limitaciones..... 171

8.1	Lecciones aprendidas	171
8.1.1	Es hora de procesar y transferir el conocimiento.	171
8.1.2	Los donantes juegan un papel especial en el apoyo a los procesos de integración de las tierras áridas.....	172
8.1.3	La integración de las tierras áridas debe abordarse desde un punto de vista positivo.....	172

8.1.4	Por su propia naturaleza, la integración implica costos elevados y consume mucho tiempo.	173
8.1.5	La creación de capacidades para la integración de las tierras áridas será costosa de corto a mediano plazo.	173
8.1.6	Los países no deben limitarse a que las tierras áridas se vean reflejadas en los marcos de planificación.	173
8.1.7	Los estudios realizados por encargo están ayudando a superar las brechas de conocimiento.	174
8.1.8	Vale la pena identificar y utilizar a los defensores en la integración.	174
8.1.9	Las directrices han ayudado a los países a avanzar en la incorporación del medio ambiente y los recursos naturales.	174
8.1.10	Los proyectos (demostrativos) impulsados por la comunidad tienen importancia a largo plazo.	175
8.1.11	El sector privado y las familias pueden invertir en las tierras áridas si los incentivos son apropiados.	175
8.1.12	Si la integración es sostenible, será necesario contar con vigilantes independientes.	175
8.1.13	Los procesos de integración deben ser evaluados en forma crítica.	176
8.2	Dificultades y limitaciones de la integración.	176
8.2.1	Dificultades conceptuales.	176
8.2.2	Actitudes negativas y marginación política de las tierras áridas.	176
8.2.3	Conflicto.	177
8.2.4	Falta de personal técnico y administrativo.	177
8.2.5	Dificultades ambientales.	178
8.2.6	Desafíos institucionales.	178
8.2.7	Demasiados planes compiten por muy pocos recursos.	179
8.2.8	Cómo asegurar que se escuche la opinión de los más vulnerables.	180
8.2.9	Dificultad para mantener la continuidad de la incorporación en medio de la transición política y administrativa.	180
8.2.10	Integración considerada como moda.	180
8.2.11	Demasiadas problemáticas integradas a la vez.	181
8.2.12	Existe una necesidad urgente de mejorar la gobernanza a través de derechos de tenencia mejorados.	181
8.2.13	Muchas instituciones trabajan sobre el medio ambiente y los recursos naturales a nivel nacional, con vínculos débiles tanto en forma horizontal como vertical.	181
8.2.14	Marginación de las instituciones tradicionales de las tierras áridas y los procesos de toma de decisiones.	182

9	Mensajes y recomendaciones clave	183
10	Conclusiones.....	185
Anexo 1	Herramientas utilizadas en los procesos de integración	186
Anexo 2	El logro del ODM 7 (sostenibilidad ambiental) ayuda a lograr otros ODM.....	193
Anexo 3	Integración gradual en Benin.....	194
Anexo 4	Ejemplos de indicadores DPSIR para proyectos agrícolas de las tierras áridas	195
Anexo 5	Nota de guía sobre los criterios de selección de los indicadores ambientales	196
Anexo 6	Análisis de las partes interesadas y herramienta de mapeo	198
Anexo 7	Herramienta de análisis “Árbol de Problemas”	199
Anexo 8	Lecciones aprendidas de la revisión de las directrices para la integración por parte de otras organizaciones	200
Anexo 9	Fuentes de información útiles por categoría.....	204
Anexo 10	Contribuciones de los países al aprendizaje sobre la integración de las tierras áridas y el medio ambiente.....	208
Anexo 11	Diferentes tipos de proyectos apoyados por donantes de las tierras áridas	209
Anexo 12a	Porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza	211
Anexo 12b	Índice de desarrollo humano.....	211
Anexo 12c	Índice de sostenibilidad ambiental	211
Anexo 12d	Sostenibilidad del medio ambiente (ODM 7).....	212
Anexo 13	Referencias	214

Listado de Tablas en la Parte II

Tabla 3.1	Frecuencia de la presentación de informes sobre el medio ambiente, los recursos naturales y las tierras áridas conforme a los DELP de once países	115
Tabla 5.1	Pasos de los procedimientos para la integración de la problemática del medio ambiente y los recursos naturales de Uganda	129
Tabla 5.2	Algunos estudios encargados o producidos por países en respaldo de sus procesos de integración.....	139
Tabla 5.3	Iniciativas de la NEMA para la financiación del medio ambiente en Kenia	150
Tabla 5.4	Ilustración del uso de una línea de base e indicadores de metas en el PEAP de Uganda	151
Tabla 5.5	Tendencias del desempeño de los países sobre la base de indicadores seleccionados*	152
Tabla 8.1	Oportunidades para la gestión y transferencia del conocimiento	171
Tabla 9.1	Principales conclusiones y camino propuesto	183

Listado de Figuras en la Parte II

Figura 2.1	Las tierras áridas como proporción de la superficie de la Tierra	98
Figura 2.2	Porcentaje de la población de la Tierra que habita en las tierras áridas	98
Figura 2.3	Marco conceptual de la relación entre los servicios de los ecosistemas y la calidad de la vida humana	99
Figura 2.4	Porcentaje del PIB agrícola correspondiente al pastoralismo en algunos países africanos seleccionados.....	102
Figura 2.5	Vínculos y circuitos de retroinformación entre desertificación, cambio climático mundial y pérdida de biodiversidad.....	106
Figura 2.6	Comparación de las tasas de mortalidad infantil y el PNB per cápita de los sistemas de Asia participantes en la Evaluación del Milenio	108
Figura 3.1	Matriz de impactos recíprocos basada en estudios del caso de Rwanda	112
Figura 4.0	Ciclo de planificación de los gobiernos locales de Uganda.....	118
Figura 4.1	Panorama institucional de la planificación en Namibia.....	122
Figura 5.1	Las tres rondas de consultas para la formulación de la política MKUKUTA.....	134
Figura 6.2	Esquema de ejemplos de integración de los procesos y herramientas existentes a la SEA y al procesamiento de las políticas	155

Listado de Cuadros en la Parte II

Cuadro 2.1	Valores de los productos originarios de las tierras áridas	103
Cuadro 2.2	Promoción de la creación y mantenimiento de bosques sagrados en Ghana	104
Cuadro 3.1	Ejemplo de externalidad.....	112
Cuadro 3.2	Derechos ambientales consagrados en el Artículo 41 de la Constitución Nacional de la República Argentina.....	113
Cuadro 3.3	Adopción de un sistema educativo para los pastoralistas de las tierras áridas.....	115
Cuadro 3.4	China reduce la escala de la desertificación	116
Cuadro 5.1	Memorando de Entendimiento formal usado como guía para la integración de la problemática de las tierras áridas en Uganda	132
Cuadro 5.2	Estrategia de comunicación en apoyo al NPA	137
Cuadro 5.3	Integración del Plan Verde al NDP2	144
Cuadro 5.4	Pasos del MINECOFIN de Rwanda para la integración de la problemática ambiental	146
Cuadro 5.5	Una PER sirve de información de base para la decisión de aumentar la asignación presupuestaria para el medio ambiente.....	147
Cuadro 6.1	Buenas prácticas de integración del medio ambiente a una ley comercial.....	154
Cuadro 6.2	Ejemplos de las herramientas de los procedimientos presentadas a través de los informes de los países	157
Cuadro 6.3	Oportunidades y obstáculos para el desarrollo en Tanzania	159
Cuadro 6.4	El poder del conocimiento indígena en la lucha contra la desertificación	160
Cuadro 6.5	Plan Estratégico Territorial (PET) de Argentina	161
Cuadro 6.6	Fondo para la reducción de la contaminación industrial	162
Cuadro 6.7	Resultados de la no utilización de la Contabilidad de los Recursos Naturales.....	167

Resumen ejecutivo

El presente es un informe basado en pruebas, preparado a partir de una revisión de escritorio encargada por el Centro para el Desarrollo de las Zonas Áridas (DDC) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el fin de documentar las lecciones aprendidas y las dificultades enfrentadas por 21 países¹⁴ en su intento por integrar la problemática del medio ambiente, con atención especial a las tierras áridas, a sus marcos de desarrollo nacional. En asociación con el DDC del PNUD trabajaron también otros organismos, en particular el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). La necesidad de que se elaboraran las presentes Directrices fue manifestada en un taller sobre la integración de la problemática del desarrollo de las tierras áridas a las estrategias de desarrollo nacionales, que fue organizado por el DDC del PNUD en marzo de 2006.

Una lección clave que se aprendió fue que los valores económicos de las tierras áridas solamente pueden mejorar si se comprenden claramente sus características ecológicas, sociales e institucionales particulares. El crecimiento de la población en las tierras áridas debería imponer a los países la obligación de asignar prioridad a las inversiones en dichas zonas, ya que tienen la obligación de proteger los derechos humanos de sus habitantes.

El éxito de la integración de la problemática de las tierras áridas presupone conocer los centros de planificación y toma de decisiones de los países, pues son los que pueden brindar espacio para la participación. Los países han formado comisiones nacionales de planificación para que sirvan de guía en la planificación del desarrollo. Algunos países han optado por estructuras descentralizadas para la planificación, presupuestación, movilización de recursos, y vigilancia y evaluación, en tanto otros han preferido hacer uso de estructuras centralizadas.

De forma paralela a los procesos de planificación del desarrollo nacionales hay procesos de planificación ambiental, que son fundamentalmente propulsados por las autoridades nacionales encargadas de la gestión ambiental. Asimismo, existen otras instituciones que centran sus actividades en temas relacionados con la forestación, el agua, la pesca, los humedales y la vida silvestre, que se han creado también durante las recientes reformas de estos sectores. Si bien la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) fue un elemento catalizador que logró que se iniciaran reformas ambientales en diversos países, ahora se está observando que los países deben reevaluar y evaluar el panorama institucional encargado de la gobernanza del medio ambiente y, específicamente, estudiar las implicancias financieras que permitirán sostener dichas reformas. La coordinación vertical y horizontal todavía presenta grandes dificultades, que se agudizan en los países en que las estructuras administrativas del gobierno se interconectan con instituciones tradicionales o culturales cuyos métodos de trabajo y formas de tomar decisiones son diferentes. Desde el lado positivo cabe observar que hay en la actualidad mejor interconexión entre las instituciones responsables de la planificación del desarrollo y la planificación del medio ambiente, lo que ofrece oportunidades para la integración de la problemática de las tierras áridas.

14 Los Informes de País Nacionales están publicados en el sitio www.undp.org/drylands

En la Estrategia para la Integración de la Problemática Ambiental del PNUD (2004) se ha definido la integración de la problemática como la incorporación de las consideraciones sobre la política ambiental al pensamiento institucional central junto con las demás políticas y actividades relacionadas, así como la coordinación y armonización necesarias para asegurar la coherencia de las políticas. Esta definición ha sido adoptada por muchos países (PNUD, 2004).

El creciente deseo de conciliar los objetivos económicos, sociales y ambientales del desarrollo sostenible es la piedra angular de la integración de esta problemática. En la actualidad, resulta de interés para los países que tienen tierras áridas tomar decisiones económicas, sociales y ambientales que se refuercen mutuamente para lograr soluciones en las que todos resulten beneficiados. Los cambios de los servicios ambientales como parte de un proceso parecen ser “operaciones invisibles” o externalidades, dado que no tienen precio en ningún mercado reconocido, y las tierras áridas son aún menos visibles, debido a las percepciones negativas que existen sobre esas zonas y sus poblaciones.

Los recursos ambientales desempeñan un papel clave como fuente de sustento de las comunidades más pobres y contribuyen al crecimiento económico nacional. Integrar la problemática del medio ambiente a las estrategias de desarrollo nacional garantiza, por tanto, que se capte la contribución de los recursos ambientales a la economía nacional y como medio para mejorar el sustento. La integración de la problemática también protege los derechos humanos y promueve la buena gobernanza, y puede asimismo contribuir a la estabilidad y la paz. Por sobre todas las cosas, la integración de la problemática ambiental, con especial atención a las tierras áridas, es un requisito jurídico, especialmente en los países que han ratificado la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD).

Existe la convicción de que si los problemas ambientales -y en particular los problemas de las tierras áridas- no son bien articulados en los marcos de planificación, no tendrán influencia en las decisiones relativas a la necesaria movilización y distribución de los recursos. A su vez, esto podría exacerbar aún más las consecuencias sociales, económicas y ecológicas, e incluso retrasar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Evidencias recogidas de la revisión de once Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) muestran que, a pesar de sus particularidades, las tierras áridas no tienen un lugar preponderante, y se observó la omisión de las tendencias de la financiación destinada a las tierras áridas en los informes presentados por los países. Los problemas de las tierras áridas merecen ser objeto de acciones afirmativas.

Los países consideran que las condiciones previas para la integración de la problemática de las tierras áridas son (i) compromiso político y apropiación del país, (ii) buena gobernanza, (iii) conocimiento e información y (iv) recursos. Asimismo, consideran que los principios clave incluyen (i) participación de las partes interesadas, (ii) empoderamiento, (iii) sostenibilidad y (iv) rendición de cuentas.

La experiencia de los países que se incluye en este análisis ha mostrado que, si bien la toma de decisiones en la planificación generalmente adopta un modelo lineal, hay muchísimos casos en que no son lineales. En el primer caso es más fácil planificar la integración, dado que los momentos de inicio y final y las instituciones rectoras son conocidos de antemano. En el último caso, la principal dificultad radica en identificar las ventanas de oportunidad para la integración de la problemática de las tierras áridas. Así pues, la planificación generalmente sigue los pasos antes mencionados, algunos de los cuales se pueden llevar a cabo de forma simultánea.

Los países han intentado usar diversas herramientas para la integración. Algunos imponen obligaciones jurídicas, en tanto otros han definido un enfoque de normas de procedimiento (por ejemplo, directrices). Algunas de las herramientas son utilizadas para analizar las complejas decisiones sobre compensaciones (por ejemplo, análisis de costos y beneficios, análisis de criterios múltiples) en tanto otras se usan como guía de la participación, la movilización de recursos, las comunicaciones y la concienciación. La elección de las herramientas para el proceso de integración de un país es impuesta por un cierto número de factores que incluyen la disposición del país a apreciar y usar sus resultados, la capacidad para usar una herramienta en particular, la disponibilidad de recursos y los objetivos para los que se usa la herramienta.

Se han aprendido varias cosas. En esencia, la integración de la problemática implica un costo elevado e insume mucho tiempo. Requiere planificación cuidadosa y coordinación. Los actores que no pertenecen al estado son tan importantes como los que pertenecen al gobierno. Los adalides de las tierras áridas han sido muy valiosos para sostener la integración de su problemática y, cuando las hubo, las directrices resultaron ser de mucha utilidad. Los donantes tienen un papel especial en los procesos de integración de la problemática de las tierras áridas y cabe destacar su rol primordial como chef de file¹⁵ para la promoción de la implementación de la UNCCD. Los países también deben enfrentar la dificultad de no limitarse a meramente reflejar las tierras áridas en sus marcos de planificación. De hecho deben asignar recursos a las actividades a las que se dio prioridad y realizar una vigilancia de los impactos resultantes.

Todavía se enfrentan algunas dificultades, tales como actitudes negativas (por ejemplo de quienes consideran que las tierras áridas son zonas yermas), bajo nivel de voluntad política, demasiados planes que comparten un pequeño presupuesto y la dificultad de captar las opiniones de los pobres que habitan en las tierras áridas. En todos los países se observa un “desfase en la implementación”, principalmente debido a la debilidad de los sistemas y las capacidades institucionales e individuales, en especial porque los procesos de integración han constituido una pesada carga para el diagnóstico de dichas capacidades. Otro problema que deben atender los países es la multiplicidad de instituciones centradas a la vez en el medio ambiente y los recursos naturales, cuando la dotación para su financiación es insuficiente. Con frecuencia, estas instituciones no tienen presencia en las tierras áridas, por lo que los países también deben respetar las instituciones tradicionales, que históricamente han aprovechado los conocimientos indígenas para abordar los problemas locales.

Con el fin de mantener el impulso de la integración, los gobiernos, los donantes y la sociedad civil en general deben trabajar en conjunto para poder entregar resultados en cuanto a (i) reducción de la pobreza y logro de los ODM, (ii) construcción de capacidad para obtener resultados en la integración de la problemática de las tierras áridas, (iii) ampliación de las opciones de financiación para los resultados ambientales y (iv) procesamiento y transferencia de conocimientos sobre los resultados obtenidos en las tierras áridas.

15 Los chefs de file son responsables de liderar la coordinación de la implementación de la UNCCD entre los donantes, así como de proveer la asistencia técnica que sea necesaria para la preparación de los Planes de Acción Nacionales.



1 Introducción

1. La presente síntesis fue concebida inicialmente por el Centro para el Desarrollo de las Zonas Áridas (DDC) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Posteriormente, el PNUD celebró una asociación con otros organismos, especialmente con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
2. El informe contiene las experiencias y lecciones de 21 países¹⁶ y otros asociados del desarrollo que trabajan en el área de la integración de la problemática ambiental. En el Anexo 10 se resumen las contribuciones de los 21 países al corpus de información sobre el tema. Este informe es el primero de su tipo y servirá de referencia para las lecciones y dificultades que presenta la integración de esta temática en África, Asia y América Latina.
3. Esta iniciativa conjunta tiene su historia: A través del DDC y el Grupo sobre Energía y Medio Ambiente (EEG), el PNUD ha proporcionado asistencia para la integración de la problemática ambiental a varios países, y desarrolló, en particular, un programa para la Integración de la Problemática del Desarrollo de las Tierras Áridas a las Estrategias de Desarrollo Nacional, dentro del contexto de la implementación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD).¹⁷ Por su parte, el Mecanismo Mundial (MM) de la UNCCD está elaborando directrices para la integración de los Programas Nacionales de Acción (NPA) de la UNCCD a los marcos de desarrollo. También el FMAM ha realizado actividades destinadas a apoyar la ordenación sostenible de tierras en los países menos adelantados y los pequeños estados insulares en desarrollo, a partir de noviembre de 2004, cuando su Junta Directiva aprobó el Proyecto de la Iniciativa para el Desarrollo de Capacidades y la Integración de la Gestión Sostenida destinado a los Países Menos Adelantados y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.
4. Más aún, el PNUD y el PNUMA han forjado una asociación mundial llamada Iniciativa sobre la Pobreza y el Medio Ambiente (PEI), dirigida a aumentar las inversiones y el apoyo al desarrollo de capacidades para la integración de la problemática ambiental a los procesos nacionales vinculados a las estrategias de reducción de la pobreza basadas en los ODM. A nivel de los países, el PNUD ha hallado que hay otros asociados del desarrollo, organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones privadas y gobiernos que cuentan con diferentes experiencias en materia de integración y cuyas lecciones son igualmente pertinentes para aprender y compartir conocimientos. Es dentro de este amplio contexto que se sitúan los cimientos del presente informe.
5. El principal objetivo de este documento es compartir las experiencias de los países, las lecciones aprendidas, y las dificultades y oportunidades que presenta la integración de la problemática de las tierras áridas a las estrategias de desarrollo nacional. Estas lecciones también brindarán al lector información sobre las diferentes herramientas que han usado los países en sus procesos, así como útiles

16 Argentina, Bangladesh, Barbados, Benin, Bolivia, Burkina Faso, China, Etiopía, Ghana, India, Kenia, Malí, Marruecos, Mozambique, Namibia, Níger, Rwanda, Samoa, Tanzania, Túnez y Uganda.

17 Los 13 países que se acogieron a este programa son: Benin, Etiopía, Ghana, Kenia, Malí, Marruecos, Mozambique, Níger, Tanzania, Túnez, Siria, Sudán y Uganda.

fuentes de información que otros países podrán también utilizar para obtener asistencia para sus esfuerzos por la integración de esta problemática.

1.1 Limitación de los estudios de casos nacionales

6. Las contribuciones individuales de los países a las lecciones aprendidas son variables, dado que algunos países centraron su atención específicamente en las experiencias de la integración de la problemática de las tierras áridas, otros se abocaron a la integración de la problemática ambiental en general a los marcos de planificación, y otros solamente integraron la problemática ambiental a los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP). En el Anexo 10 se incluye un resumen de dichas contribuciones.
7. En algunos casos, no había documentación específica sobre la integración de la problemática de las tierras áridas o la misma era muy escasa. Por tal motivo, muchos informes nacionales subsumieron las tierras áridas dentro de la expresión “medio ambiente y recursos naturales”. Esto implica que usaron el término “medio ambiente” de manera intercambiable con el término “tierras áridas” en muchas secciones de sus informes. Algunos países hicieron referencia a importantes aspectos del estudio, como por ejemplo, las herramientas para la integración, las instituciones, la gobernanza, etc., sin agregar detalles adicionales.
8. Una importante carencia es el hecho de que los países no especificaron qué nivel de inversiones se realizaron en las tierras áridas como resultado de los esfuerzos por la integración de dicha temática, campo que merecería ser objeto de estudios adicionales en el futuro. Los intentos por colmar las lagunas de información a través de búsquedas en Internet no siempre fueron fructíferos, y en algunos casos no se pudo acceder a algunos sitios en los que había información oficial. Sin embargo, el Taller Internacional sobre la Integración de la Problemática Ambiental a los Marcos de Desarrollo Nacional, con Especial Atención a las Tierras Áridas, que se celebró en Bamako entre el 18 y el 20 de junio de 2007 a efectos de divulgar las conclusiones de los estudios de casos nacionales, ayudó a colmar algunas de las lagunas. En consecuencia, sin perjuicio de la advertencia que antecede, de hecho se generó un valioso caudal de pruebas que sirven de sustento a los mensajes y recomendaciones clave incluidos a lo largo de este informe.

1.2 Estructura del informe

9. Esta sección de síntesis está conformada por diez capítulos. En el Capítulo 2 se examinan los valores y las dificultades que presentan las tierras áridas para el desarrollo. El Capítulo 3 incluye una breve descripción de los países que pusieron en marcha procesos de integración de esta problemática. En el Capítulo 4 se repasan los marcos de planificación y las instituciones creadas para el abordaje de la integración. El Capítulo 5 examina las prácticas y los pasos del proceso de integración, tal como lo documentaron los países enumerados en el Anexo 10. En el Capítulo 6 se describen las herramientas utilizadas en los procesos de integración. El Capítulo 7 brinda un resumen de las tácticas que han usado los países para lograr que sus gobiernos apoyen la integración. En el Capítulo 8 se resumen las lecciones y dificultades fundamentales, en tanto el Capítulo 9 presenta las conclusiones y propuestas clave para el futuro. Finalmente, el Capítulo 10 incluye las conclusiones.

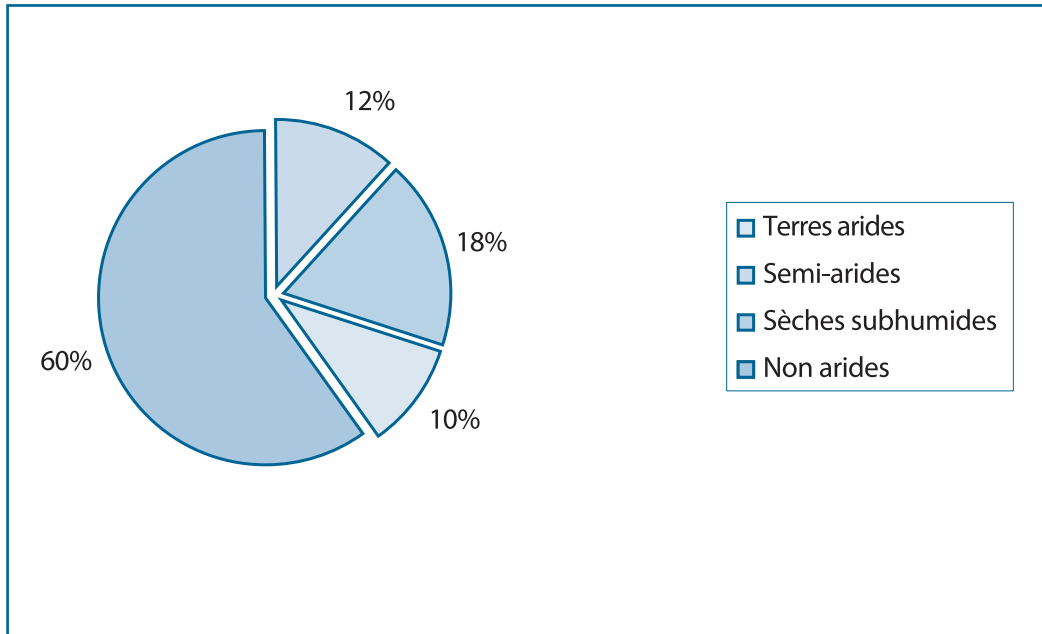
2 Comprensión de los valores y las dificultades que presentan las tierras áridas para el desarrollo

El presente capítulo describe las características de las tierras áridas y los fundamentos de su integración a todos los tipos de marcos que puedan dar origen a la implementación de intervenciones relacionadas con las tierras áridas. En pocas palabras, las tierras áridas poseen valores ambientales, económicos y socioculturales que deben ser atendidos. También presentan dificultades especiales para el desarrollo, que deben ser tenidas en cuenta al diseñar e implementar los marcos de desarrollo.

2.1 Características de las tierras áridas

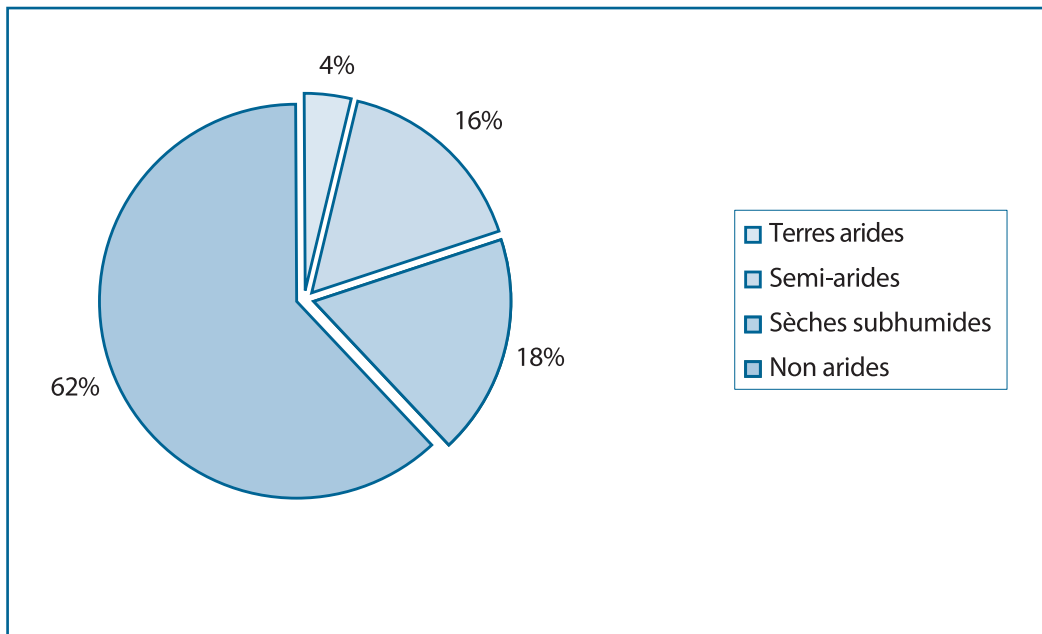
10. Las tierras áridas son definidas convencionalmente en términos de la falta de agua, como zonas donde las precipitaciones pluviales anuales medias (incluyendo nieve, niebla y granizo) son inferiores al volumen total de agua que se evapora hacia la atmósfera. Esta definición excluye, por lo general, las regiones polares y las áreas de montañas muy elevadas que, debido a su bajo promedio de precipitaciones, también se podrían clasificar como tierras áridas.
11. En el Atlas Mundial de la Desertificación (World Atlas of Desertification) (Middleton y Thomas, 1997) se definen las tierras áridas como zonas en las que el índice de aridez es inferior a 0,65. Se caracterizan por la escasez de agua, lo que limita sus dos principales servicios interconectados, a saber la producción primaria y los ciclos de los nutrientes. Sin embargo, las tierras áridas no son uniformes, pues varían entre sí en cuanto al grado de la limitación del elemento agua. De acuerdo con la terminología del PNUMA, se reconocen cuatro subtipos de tierras áridas, según su nivel (creciente) de aridez: tierras secas subhúmedas, semiáridas, áridas e hiperáridas. El nivel de aridez típico de cada uno de estos subtipos lo da una razón entre la precipitación anual media y la demanda evaporativa anual media, expresada como evapotranspiración potencial. A la media a largo plazo de esta razón se le llama índice de aridez.
12. La UNCCD ha adoptado la clasificación presentada en el antemencionado Atlas Mundial de la Desertificación, que se basa en una cobertura mundial de datos medios de precipitaciones anuales y temperatura recogidos entre 1951 y 1980; sin embargo, la Convención excluye de su análisis las tierras hiperáridas. A partir de los valores de los índices, los cuatro subtipos de tierras áridas pueden ubicarse a lo largo de un gradiente del déficit de humedad. En su conjunto, estas tierras cubren más de 6.000 millones de hectáreas, es decir un 41,3 por ciento de la superficie terrestre de la Tierra. Las tierras áridas no están distribuidas uniformemente entre los países pobres y ricos: un 72 por ciento de las tierras áridas del mundo están ubicadas en países en desarrollo y solamente un 28 por ciento en países industriales. Uno de los motivos de importancia que justifican invertir en las tierras áridas o integrar su problemática a los marcos de desarrollo es el hecho de que representan una gran proporción (40 por ciento) de la superficie de la Tierra y un 48 por ciento de la población mundial (ver Figuras 2.1 y 2.2).

Figura 2.1 Las tierras áridas como proporción de la superficie de la Tierra



Fuente: PNUD, 1997

Figura 2.2 Porcentaje de la población de la Tierra que habita en las tierras áridas

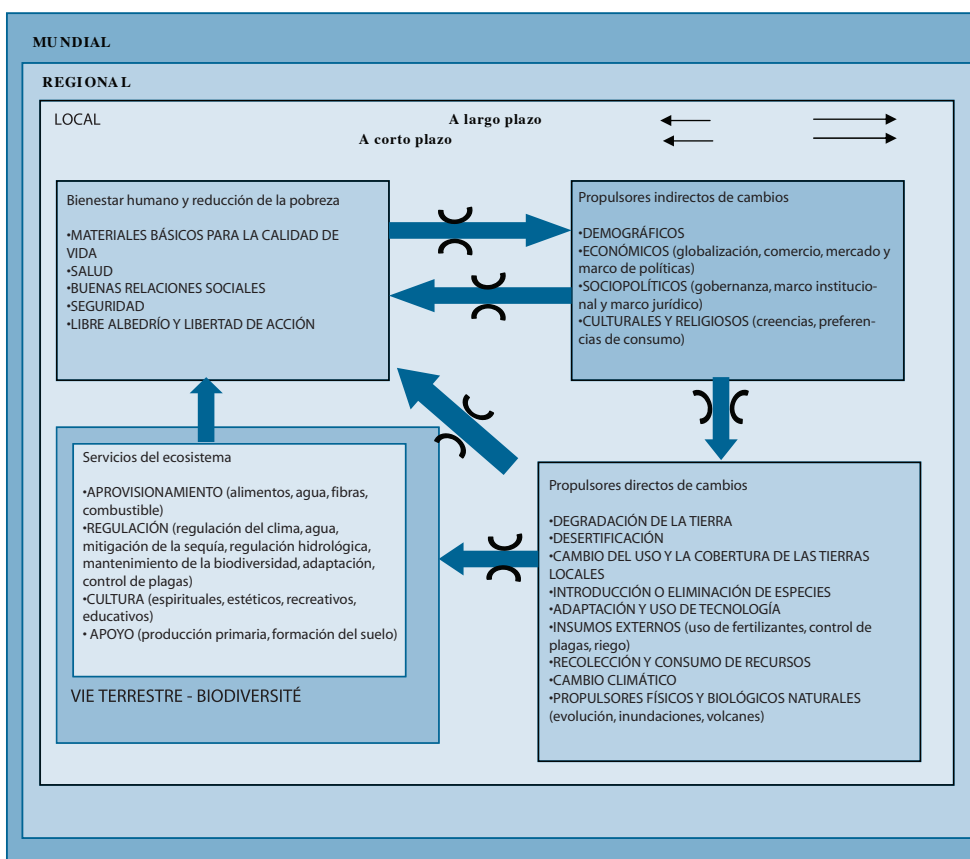


Fuente: PNUD, 1997

2.1 Marco conceptual de la relación entre las tierras áridas y la calidad de la vida humana

13. Existe una relación directa entre los servicios que ofrecen las tierras áridas y el bienestar humano. Los ecosistemas ofrecen cuatro servicios -aprovisionamiento, regulación, cultura y apoyo- que favorecen el bienestar humano y la reducción de la pobreza, pues ofrecen directamente materiales básicos para uso humano, seguridad y cohesión en la sociedad. Sin embargo, la capacidad de los ecosistemas para brindar apoyo a dichas funciones puede ser socavada por factores naturales, físicos y biológicos, malas prácticas en la utilización de la tierra y las especies invasivas. Del mismo modo, también hay factores indirectos que ejercen influencia, como elevadas tasas de crecimiento demográfico, condiciones sociopolíticas desfavorables, barreras culturales y religiosas, fallas del mercado, ausencia de mercado, fallas de las políticas y debilidad de las capacidades institucionales. En los procesos de integración, estos problemas deben ser identificados y abordados (Figura 2.3).

Figura 2.3 Marco conceptual de la relación entre los servicios de los ecosistemas y la calidad de la vida humana



2.3 Valores de las tierras áridas

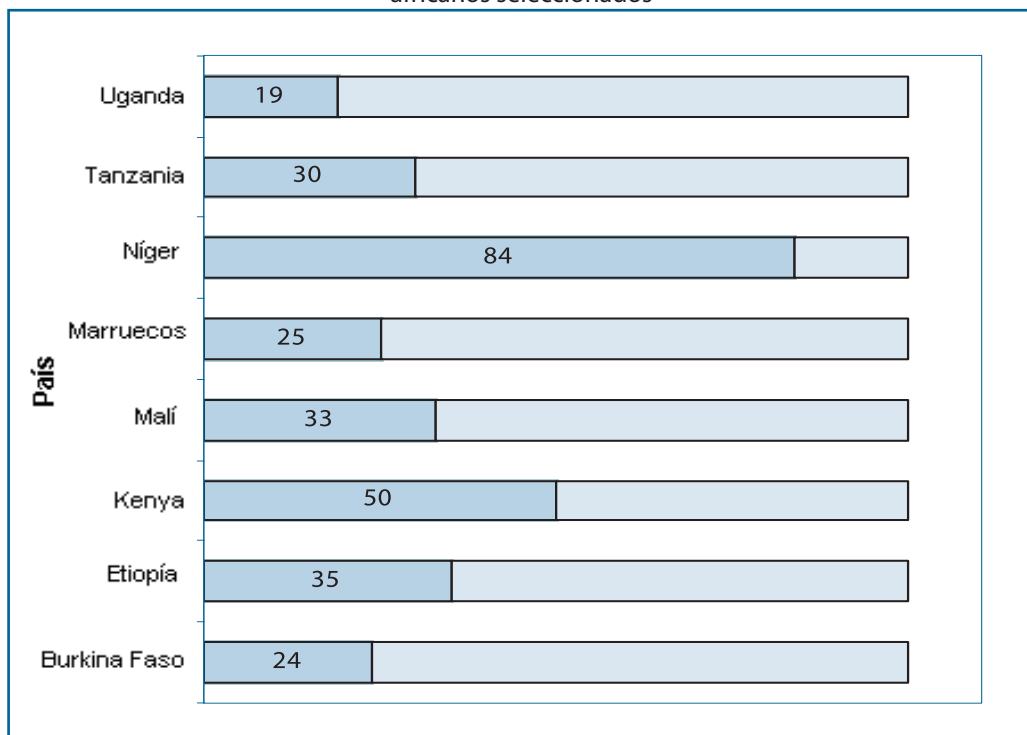
2.3.1 Valores ambientales

14. La integración de la problemática de las tierras áridas es necesaria para aprovechar los valores ambientales, económicos y sociales que ofrecen para la reducción de la pobreza. Como ya se mencionó anteriormente, cubren una extensa superficie de la Tierra. En el bioma del desierto, habitan unas 7.000 especies de anfibios terrestres, reptiles, aves y mamíferos. Esto representa un 25 por ciento de la fauna terrestre del mundo de estas especies, 22 por ciento de las cuales también viven en otros biomas, en tanto un 3 por ciento se encuentra exclusivamente en los desiertos (Hassan y otros, 2005).
15. En los subtipos semiárido y seco subhúmedo de las tierras áridas hay praderas, cuya biodiversidad es más rica que en los desiertos (en estos dos biomas habitan respectivamente un 12 y un 28 por ciento de la fauna terrestre vertebrada). Existe un gran caudal de conocimientos sobre el funcionamiento de las praderas naturales, muchas de las cuales se usan como pasturas. Es bien sabido que la diversidad vegetal aumenta la productividad. Muchas especies de las tierras áridas se usan directamente para una variedad de servicios del ecosistema. Ejemplo de ello es la acacia africana (Ashkenazi, 1995), que suministra material para el desarrollo y la conservación del suelo (raíces, copas de árboles y cobertura); forraje (el ganado se alimenta con sus hojas y frutos) y también apoyo a la biodiversidad, pues un gran número de especies animales depende de ella para obtener refugio, sombra, lugar para su nido y alimento.
16. Las especies individuales pueden ser también importantes proveedoras de un servicio único, como las especies vegetales individuales de las tierras áridas que sirven de "recurso biogenético" para la cruce y mejora de las especies domesticadas con las que están relacionadas genéticamente. Se estima que entre un 29 y un 45 por ciento de las plantas cultivadas actualmente en el mundo proviene de las tierras áridas (FAO, 1998). Así pues, las tierras áridas son fuente de material genético vegetal para desarrollar variedades de cultivos resistentes a las sequías. Según la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), la Unión Mundial para la Conservación y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), en las tierras áridas existen al menos 39 centros de diversidad vegetal (CPD) que ofrecen niveles especialmente elevados de diversidad vegetal.
17. En la actualidad, los países buscan formas de reducir el dióxido de carbono (CO₂) de la atmósfera mediante un aumento de la capacidad para el almacenamiento de carbono en la tierra, con el fin de compensar su nivel mundial. Por ser un ecosistema con una muy extensa superficie en todo el orbe, las tierras áridas pueden almacenar grandes cantidades de carbono, la mayor parte en el suelo más que en la vegetación. Por tanto, se ha sugerido que las tierras áridas son posibles candidatas para importantes esfuerzos de almacenamiento de carbono. En suma, el logro del ODM 7 (Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente) ayudará a los países a alcanzar otros ODM, tal como se muestra en el Anexo 2. Esto constituye una importante oportunidad para la lucha contra la pobreza.

2.3.2 Valores económicos

18. Los cultivos cubren aproximadamente un 25 por ciento de las tierras áridas, y en sus praderas crece aproximadamente un 50 por ciento del ganado del mundo. Como se muestra en la Figura 2.4, el pastoralismo de las tierras áridas realiza una importante contribución al Producto Interno Bruto (PIB) agrícola de varios países africanos. El valor de las tierras áridas es aún mayor si se toma en cuenta en su totalidad la cadena de valor, desde la producción hasta el consumo.
19. Son pocos los países que cuentan con datos agrícolas oficiales lo suficientemente desagregados como para mostrar la contribución del pastoralismo, si bien en algunos países su contribución es muy significativa.
20. En Uganda, los pastoralistas y los pequeños productores ganaderos contribuyen un 8,5 por ciento del PIB total, lo que los convierte en la cuarta mayor fuente de divisas extranjeras del país (Muhereza y Ossiya, 2003). En Etiopía, el sector ganadero, dominado por los pastoralistas, contribuye más de un 20 por ciento del PIB, y probablemente mucho más si se evalúan apropiadamente otros valores intermedios del ganado (Aklilu, 2002). La industria del cuero es la segunda fuente de moneda extranjera del país (después del café). Tan solo en el año 1998, el país exportó US\$ 41 millones en cuero y productos de cuero, primordialmente a Europa, Asia y el Medio Oriente (STAT-USA, 2005).
21. El pastoralismo nómada ofrece una forma extremadamente eficiente de gestionar la escasa vegetación y la fertilidad relativamente baja de los suelos de las tierras áridas. En esencia, los pastoralistas aceptan la variabilidad de los insumos productivos (pasturas y precipitaciones pluviales) y adaptan en consecuencia sus sistemas sociales y de pastoreo. En consecuencia, cuando se mantiene la integridad y la flexibilidad del ecosistema, mejora la diversidad biológica.
22. Por último, las tierras áridas ofrecen oportunidades para la explotación de la energía eólica y la energía solar, y contienen muchos minerales. Las tierras áridas de China contienen carbón, petróleo, gas natural, metales no ferrosos, recursos de energía hidráulica, etc. (Dong y otros, 1999).

Figura 2.4 Porcentaje del PIB agrícola correspondiente al pastoralismo en algunos países africanos seleccionados



Fuente: Hatfield y Davies, 2006

23. Las tierras áridas son también atractivas para el turismo cultural asociado a los sitios históricos y religiosos, turismo costero (por ejemplo en las playas sobre el Mediterráneo) y turismo vinculado a la salud (como por ejemplo el Mar Muerto). La biodiversidad de las tierras áridas es también muy atractiva para el ecoturismo. Así, por ejemplo, los safaris en las sabanas africanas por lo general centran su atención en algunas grandes especies de mamíferos “carismáticos” y en las migraciones estacionales masivas de los grandes herbívoros, y muchos turistas atestatan los complejos turísticos situados a lo largo de la ruta de la espectacular migración de aves a través del Sahara. La significación de los servicios culturales de las tierras áridas al turismo resulta evidente en Kenia, donde el 90 por ciento de los turistas visita las reservas de fauna (White y otros, 2000). En el Cuadro 2.1 se describen resumidamente otros valores.

Cuadro 2.1 Valores de los productos originarios de las tierras áridas

- Los rebaños son tanto una fuente de riqueza como una fuente de beneficios.
- El ganado, como el dinero, representa un almacenamiento de valor.
- Los rebaños operan como seguro ante la falta de servicios de seguro del gobierno.
- El ganado confiere identidad social y una persistente asociación social.
- El pastoralismo promueve el capital social y el uso rentable de los recursos de propiedad común.
- El pastoralismo integra las economías al comercio mundial.
- Los emprendimientos con base en las tierras áridas son generadoras de empleo.

Fuente: Hesse y MacGregor, 2006

24. Por último, las tierras áridas ofrecen oportunidades para la explotación de la energía eólica y la energía solar, y también como depósito de minerales.

2.3.3 Valores socioculturales

25. Se ha dicho que las tierras áridas son un “regalo no valorado”¹⁸ de la naturaleza, y lamentablemente muchas personas e instituciones las consideran tierras yermas. Entre los activos importantes de las tierras áridas se debe mencionar sus dos mil millones de habitantes, que se han adaptado a las penurias que sufren, conforman una tercera parte de la población mundial y presentan una elevada diversidad cultural. Esto significa que un 24 por ciento de los idiomas del mundo se asocia a la biomasa de las praderas, las sabanas y los matorrales de las tierras áridas. Son típicas de las tierras áridas las diversas culturas nómadas, que históricamente han desempeñado un papel fundamental en el desarrollo de los sistemas de producción agrícola de las tierras áridas (Hillel, 1991).
26. Muchos bosques, especies de árboles y árboles individuales tienen significación espiritual para los habitantes de las tierras áridas, debido a su relativa rareza, su alta visibilidad en el paisaje y su capacidad de proveer sombra. Los emplazamientos de algunos árboles individuales han sido utilizados para ungir gobernantes, celebrar audiencias públicas, enterrar a dignatarios y sacerdotes de la comunidad, y celebrar rituales religiosos; y los propios árboles han adquirido carácter sagrado y recibido el nombre de deidades. Estos bosques sagrados con frecuencia conservan islas de ecosistemas indígenas en un paisaje transformado y hacen una gran contribución a un panorama cultural único (ver Cuadro 2.2).

18 La mención se relaciona con la obra de White, R.P. y Nackoney, J. [2003]: Drylands, People and Ecosystem Goods and Services, análisis geoespacial con base en Internet.

Cuadro 2.2 Promoción de la creación y mantenimiento de bosques sagrados en Ghana

El conocimiento y las creencias indígenas sobre la gestión ambiental forman parte integral de las actividades de desarrollo de las tierras áridas de Ghana. Actualmente hay más de cien bosques sagrados en las tres regiones del norte, y su flora y fauna son protegidas a través del uso de tabúes y normas y reglamentaciones locales. Las Asambleas de Distrito y el Organismo de Protección del Medio Ambiente (EPA) han instado a las autoridades tradicionales a designar más áreas como bosques sagrados, especialmente en las áreas que consideran habitadas por sus dioses. Las autoridades tradicionales movilizan y sensibilizan a las comunidades acerca de la importancia de la reforestación y suministran las tierras necesarias para el proyecto.

Fuente: Osei-Amakye y Acquah, 2007

27. Más aún, las tierras áridas tienen un elevado valor como patrimonio, que puede enriquecerse mediante paisajes que reflejen o bien la lucha del ser humano por “conquistar el desierto” o bien por la aspiración de “convivir con el desierto”. Se han emprendido diversas acciones para conservar destacados sitios del patrimonio cultural (UNESCO, 2004) y se han identificado 21 sitios de tal índole, ocho de ellos en las tierras áridas.
28. Los ecosistemas de las tierras áridas también contribuyen a la cultura humana a través de sistemas de conocimientos tanto formales (“científicos”) como indígenas. Estos últimos han evolucionado conjuntamente con la identidad cultural de los pobladores de las tierras áridas, su medio ambiente y sus recursos naturales, y han generado muchos sistemas únicos de recolección de agua, prácticas de cultivo, previsión del clima y uso de plantas medicinales de la zona. En muchos casos, no utilizar estos conocimientos ha llevado a la adopción de tecnologías insostenibles. El Comité de Ciencia y Tecnología (CST) de la UNCCD ha declarado prioritaria la explicación, conservación e integración de los conocimientos tradicionales de las tierras áridas a través de tecnologías adaptadas (ICCD, 2000).
29. Existen destacados ejemplos literarios e históricos de la inspiración que han generado los paisajes de las tierras áridas (incluyendo el Viejo y el Nuevo Testamento). Los ecosistemas de estas zonas son también una fuente de inspiración para los pueblos que habitan en otros lugares. La película de Walt Disney “El desierto viviente”, filmada en la década de 1950, antes de la era de la televisión, hizo que millones de espectadores tomaran conocimiento de los ecosistemas y la biodiversidad de los desiertos, y fue declarada obra “culturalmente significativa” por la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos¹⁹

¹⁹ Millennium Ecosystem Assessment, 2005b, p. 633

2.4 Desafíos de las tierras áridas para el desarrollo

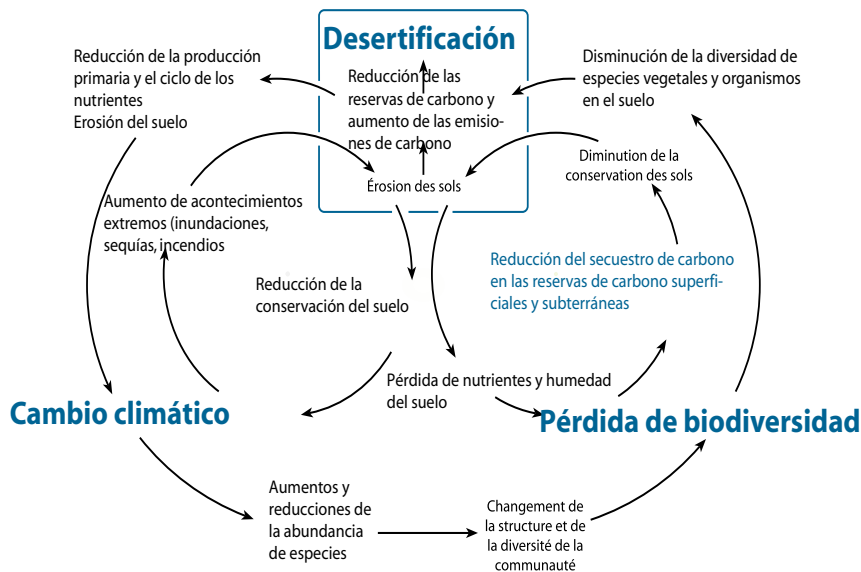
2.4.1 Desafíos ambientales

30. Una característica general de las tierras áridas es su bajo -pero muy variable- nivel de precipitaciones pluviales. Es esta variabilidad, tanto como la baja cantidad, lo que hace que las tierras áridas presenten sus características especiales, que, a su vez, crean dificultades especiales.
31. El déficit de agua debido a las precipitaciones bajas, erráticas e impredecibles, con frecuencia con sequías intermitentes, niega a las comunidades de las tierras áridas la oportunidad de contar con la perspectiva previsible a largo plazo que se refleja por lo general en los marcos de planificación y financiación, e incluso se espera que esta situación se agudice en el futuro. De acuerdo a las proyecciones actuales, el agua se reducirá aún más respecto de su nivel promedio de 1.300 metros cúbicos por persona por año (establecido en el año 2000), que ya se sitúa por debajo del umbral de los 2.000 metros cúbicos requeridos para un bienestar humano y desarrollo sostenible mínimos (Millennium Ecosystem Assessment, 2005b). En tales circunstancias, es posible que los países no logren alcanzar el ODM 7, en particular respecto del mayor acceso a agua limpia y segura.
32. El cambio climático se asocia a elevadas tasas de evaporación que distinguen a las tierras áridas de otras regiones. Es probable que aumente la frecuencia de las sequías y los riesgos asociados, que se repetirían a intervalos de 30 años en comparación a los intervalos de 100 años del pasado. Por ende, las poblaciones de las tierras áridas necesitan apoyo para mitigar los efectos del cambio climático y adaptarse.
33. Las sequías no solamente son comunes, sino que también están aumentando, lo que provoca hambruna y efectos negativos tales como retardo del crecimiento intrauterino en los nonatos, así como deficiencias de diversos micronutrientes que son vitales para el crecimiento y desarrollo infantiles, lo que puede producir anemia y reducir la inmunidad de los niños, haciéndolos más vulnerables a las infecciones.
34. La degradación del suelo, que se estima asciende a un 10–20 por ciento en las tierras áridas, no solamente constituye una amenaza para las fuentes de sustento humano, sino también para los hábitats de plantas y animales. Algunas de estas plantas endémicas irremplazables ofrecen cultivos alternativos que son necesarios para alcanzar el ODM 1 (Erradicar la pobreza extrema y el hambre) así como plantas medicinales necesarias para alcanzar el ODM 6 (Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades), en particular respecto de la provisión de acceso a medicamentos de bajo costo fabricados con plantas por las compañías farmacéuticas (Millennium Ecosystem Assessment, 2005a). En las zonas de tierras áridas donde se restringe el desplazamiento del ganado, la degradación del suelo es especialmente evidente en torno a los asentamientos permanentes y los puntos de agua. En suma, dicha degradación constituye una amenaza para la

conservación de la biodiversidad y perpetúa el cambio climático, como se ilustra en la Figura 2.5.

35. Las externalidades en el uso de los recursos naturales son, por lo general, ignoradas por quienes las perpetúan. Se mantienen como “operaciones invisibles”, debido a que no tienen un precio en los mercados reconocidos. En los procesos de desarrollo, las externalidades son los efectos no deseados de las operaciones que son ajenas a las intervenciones.

Figura 2.5 Vínculos y circuitos de retroinformación entre desertificación, cambio climático mundial y pérdida de biodiversidad



Source : Millennium Ecosystem Assessment (Évaluation de l'écosystème du Millénaire), 2005a

En vert : principales composantes de la biodiversité impliquées dans les liens
En gras : principaux services touchés par les pertes de la biodiversité

Fuente: Millennium Assessment Ecosystems, 2005a

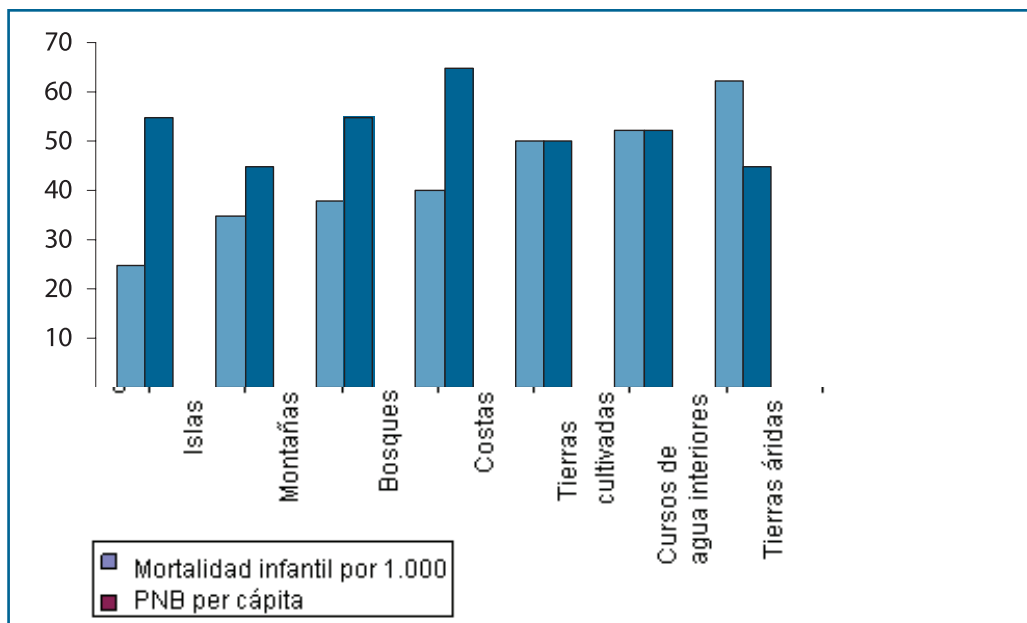
2.4.2 Desafíos económicos

36. En los países en desarrollo, la degradación del suelo de las tierras áridas tiene, por ejemplo, un costo de aproximadamente un 4 al 8 por ciento del PIB cada año.²⁰ Durante los períodos de sequía, los habitantes de las tierras áridas emigran a entornos más confortables, ya sea a las ciudades de su propio país o a áreas menos afectadas de países vecinos. Esto genera presiones económicas y ambientales adicionales en áreas que ya son frágiles y se encuentran sobrecargadas.

20 Schaffer, D. (Ed.) [2001]: Dry diversity. Boletín de la Academia de Ciencias del Tercer Mundo 13(2): 18.

37. Las investigaciones han mostrado que áreas con entornos físicos más secos y difíciles pero con mejor acceso al mercado pueden lograr mejor desempeño que áreas más favorecidas en términos de economía, condiciones de los recursos naturales y bienestar humano. La pobreza relativa de las tierras áridas es, con frecuencia, resultado de un nivel históricamente bajo de inversiones más que de un menor potencial económico.
38. La mala infraestructura y la debilidad de los mercados de las tierras áridas hacen que sea difícil para los habitantes agregar valor a sus productos, por lo que no pueden competir favorablemente. Asimismo, el personal calificado de otras zonas carece de motivación para trabajar en las tierras áridas debido a la insuficiencia o falta de servicios sociales. En la mayoría de los países en desarrollo, por ejemplo, las tierras áridas registran un número muy bajo de médicos por cada 100.000 habitantes.
39. Las inversiones del sector privado están restringidas además por la falta o deficiencia de las redes viales, servicios bancarios, energía y telecomunicaciones. Es poco probable que esta situación cambie, a menos que los países se comprometan a ofrecer un paquete de incentivos específico para las tierras áridas, que atraiga un desarrollo viable de las empresas privadas.
40. La calidad de vida de los habitantes de las tierras áridas es inferior a la de los habitantes de los demás sistemas analizados por Millennium Assessment Ecosystems 2005. Las poblaciones de las tierras áridas registran las mayores tasas de mortalidad infantil y las peores condiciones económicas en términos del Producto Nacional Bruto (PNB) per cápita. Estos factores retrasarán el logro de los ODM 1 y 4 (Figura 2.6).

Figura 2.6 Comparación de las tasas de mortalidad infantil y el PNB per cápita de los sistemas de Asia participantes en la Evaluación del Milenio



Fuente: Center for International Earth Science Information Network (CIESIN), 2004

2.4.3 Desafíos socioculturales

41. Las elevadas tasas de crecimiento de la población de las tierras áridas dentro de su contexto de dificultades ambientales constituye una fuerte sobreexigencia para su capacidad de carga. Así, por ejemplo, Swift (2002) documenta el crecimiento de las poblaciones pastoralistas de Somalia en comparación a sus niveles históricos. Por su parte, los estilos de vida nómades de las poblaciones de las tierras áridas tienen implicancias negativas para el logro del ODM 2 (Lograr la enseñanza primaria universal), dado que la tasa nacional de inscripción en la enseñanza primaria es menor en comparación a la de otras regiones.
42. La igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, tal como lo requiere el ODM 3 (Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer), no se lograrán fácilmente en un ambiente duro en que las mujeres deben pasar largas horas buscando alimento, forraje, agua, leña, etc., y estos factores también afectan la tasa de asistencia escolar de las niñas.
43. Los conflictos resultantes de la competencia debida a la escasez de agua y forraje se vuelven frecuentes, y a veces generan conflictos armados transfronterizos. La inseguridad resultante genera distorsiones en el desarrollo y socava los esfuerzos por lograr todos los ODM.

44. Si bien el pastoralismo nómada es la forma más viable de producción y utilización de la tierra en la mayor parte de las tierras áridas frágiles del mundo, cada vez sufre más amenazas resultantes de medidas disuasivas jurídicas, económicas, sociales y políticas, así como barreras para la movilidad del ganado. Los más recientes hallazgos de las investigaciones sobre la viabilidad del pastoralismo y su influencia positiva en los ecosistemas de las tierras áridas no están siendo difundidos eficazmente entre las autoridades, por lo que todavía es necesario que se formulen opciones de políticas alternativas. Las lagunas más importantes de las políticas incluyen la regulación del estilo de vida trashumante, las inversiones en producción, la entrega de servicios ambulantes (u otros que sean apropiados), la solución de controversias, la descentralización y la democracia adaptada a poblaciones móviles, oportunidades alternativas y complementarias para la generación de ingresos, y “estrategias de salida” para algunos pastoralistas.
45. En el pasado se han promovido profusamente políticas de asentamiento sedentario, que han tenido consecuencias alarmantes en el medio ambiente. Dichas políticas se basaron en una comprensión profundamente equivocada de la lógica de la producción ganadera pastoril y favorecieron sistemas de producción importados de los países industrializados, apoyados de manera inapropiada por la teoría de la “tragedia de los bienes colectivos”. Se restringieron los movimientos a través de la provisión de asentamientos fijos, completos con servicios y recursos (especialmente agua), y se hizo caso omiso de la necesidad ecológica de movilidad que presenta este entorno.
46. Los pastoralistas resistieron la imposición de la vida sedentaria, pues dependían de la movilidad para obtener pasturas y agua para sus animales. Los servicios no se prestaban o mantenían, y los pastoralistas fueron acusados de tener una actitud antidesarrollista. Finalmente, los grandes proyectos del ganado pastoril de las décadas del 70 y 80 del siglo XX se suspendieron cuando los donantes abandonaron el sector; pero para ese entonces, grandes zonas de las tierras áridas se habían degradado como resultado del experimento. Simultáneamente, se expropiaron las zonas de amortiguación, pequeñas pero ricas en recursos, que permiten el pastoralismo, y se convirtieron en zonas de riego para agricultura sedentaria o se alambraron para convertirlas en reservas de vida silvestre y bosques naturales. Esta combinación de malas políticas y pérdida de recursos ha comprometido profundamente el pastoralismo y el medio ambiente de las tierras áridas.
47. El cambio de percepción sobre el pastoralismo ha afectado las estrategias que implantan los países para abordar los problemas de las tierras áridas. Las políticas nacionales de los países en desarrollo están cambiando y se observan nuevas tendencias, si bien algunos todavía continúan diseñando políticas nacionales de desarrollo y fiscales que favorecen primordialmente a los ecosistemas de elevado potencial en desmedro de las tierras áridas. La siguiente cita brinda un ejemplo de la nueva percepción del pastoralismo que lleva a los países a adaptarse a las nuevas tendencias:

“Tomaremos medidas deliberadas para mejorar al sector ganadero. Nuestra gente debe cambiar; en vez de ser pastores nómadas deben ser modernos criadores sedentarios de ganado. Tomaremos medidas para mejorar las pasturas, la atención veterinaria, los abrevaderos para los animales y las subastas de ganado. Todas las autoridades de las regiones, los distritos y comunidades locales tienen el deber de reservar tierras para pastoreo, especialmente en las áreas que tienen mucho ganado.”²¹

48. Los marcos de planificación diseñados por los países adoptan ahora perspectivas y mecanismos de financiación a largo plazo (por ejemplo el Marco de Gastos a Mediano y Largo Plazo (MTEF). Pero estas modalidades no son promisorias para las áreas de tierras áridas, pues los desastres naturales imponen la necesidad de que también se acepten horizontes de planificación y mecanismos a menor plazo para enfrentar tales situaciones.
49. Los marcos de cooperación de los donantes que responden a las prioridades sesgadas de los países descritas anteriormente aumentan la marginación de las tierras áridas. Algunos de ellos pueden ofrecer intervenciones humanitarias de emergencia; pero lo ideal es que se enfrenten todos los desafíos particulares del desarrollo de las tierras áridas como parte del desarrollo que es típico de dichas zonas.
50. En conclusión, el creciente deseo de conciliar los objetivos ambientales, económicos y sociales del desarrollo sostenible es la piedra angular de la integración de esta problemática. Las Directrices consideran que el desarrollo sostenible es tanto un resultado —“desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”— como un proceso: [El desarrollo sostenible es] “un proceso de cambio en virtud del cual la utilización de los recursos, las direcciones de la inversión, la orientación del desarrollo tecnológico y el cambio institucional están en armonía con las necesidades y aspiraciones humanas potenciales actuales y futuras, y las mejoran” (CMMAD, 1987).

21 Discurso del presidente de la República Unida de Tanzania, Su Excelencia Jakaya Mrisho Kikwete, al inaugurar la cuarta fase del Parlamento de Tanzania en Dodoma el 30 de diciembre de 2005, en Hesse y MacGregor, 2006.

3 Comprensión de la integración en los países

Este capítulo describe: (i) la forma en que los países interpretan el concepto de integración de la problemática ambiental; (ii) los factores que detonaron la integración de esta problemática como práctica habitual en la planificación del desarrollo; (iii) los fundamentos de la integración de la problemática ambiental (en general) y (iv) los argumentos a favor de acciones afirmativas tendientes a la integración de la problemática de las tierras áridas (específicamente).

3.1 Significado del concepto de integración

51. Cabe observar que los países no formularon definiciones ni interpretaciones operativas del concepto de integración de una problemática. Esto podría esencialmente limitar los esfuerzos, no solamente en la “venta” de los procesos de planificación, sino también al evaluar la eficacia de los procesos de integración. Los países deberían, por tanto, elaborar su propia interpretación de la integración de esta problemática para usarla como guía del proceso.
52. En los informes de muchos países se relaciona la integración fundamentalmente a los instrumentos de planificación (DELP, planes y estrategias sectoriales, planes de las provincias, los distritos y las comunidades) y a la etapa de planificación. Es esta una interpretación muy limitada. Sin embargo, según Kazoor, 2007, para que la integración de esta problemática llegue a la planificación y toma de decisiones, debe insertarse en todos los tipos de marcos de planificación que dan origen a la implementación de la problemática del medio ambiente, los recursos naturales y las tierras áridas (por ejemplo políticas, leyes, estatutos, normas, instituciones, tecnologías, programas de estudio, mecanismos de financiación, planes, etc.) y, a la vez, a las diferentes etapas que se siguen, de principio a fin (conceptualización e identificación, diseño, valoración, presupuestación, implementación, vigilancia y evaluación).
53. También faltan pruebas que midan la eficacia de la integración. En el caso de Rwanda, la problemática ambiental se integra cuando la Estrategia de Desarrollo Económico y Reducción de la Pobreza (EDPRS) refleja suficientemente de qué modo el medio ambiente afecta los resultados en otros sectores y de qué modo los otros sectores afectan al medio ambiente. En la matriz de impactos recíprocos (ver Figura 3.1) se muestran algunos ejemplos; pero esta medición se realiza solamente en la etapa de identificación.

Figura 3.1 Matriz de impactos recíprocos basada en estudios del caso de Rwanda

	Agua	Energía	Educación	Salud
Agua		El uso insostenible de los humedales de Rugezi ha provocado escasez de agua y, en consecuencia, escasez de energía.		La contaminación del agua aumenta los costos de la atención médica.
Energía			La escasez de leña afecta negativamente la educación, pues los niños abandonan la escuela para salir a recoger leña.	El elevado costo de la leña hace que las familias no hiervan el agua, lo que hace que se transmitan las enfermedades de las que el agua es portadora.

Fuente: Dirección de Gestión del Medio Ambiente de Rwanda (REMA), PNUMA y PNUD, 2007

3.2 Fundamentos y justificación de la integración

54. El creciente deseo de conciliar los objetivos económicos, sociales y ambientales del desarrollo sostenible es la piedra angular de la integración de esta problemática.
55. Los cambios de los servicios ambientales como parte de un proceso parecen ser “operaciones invisibles” o externalidades, dado que no se asocian a un precio dado en ningún mercado reconocido. Esto es ilustrado por un ejemplo de Rwanda que se incluye en el Cuadro 3.1. Si dichas externalidades no son internalizadas en la fuente por los perpetradores, sus costos se transfieren a otros segmentos de la sociedad, ya sea ahora o en el futuro.

Cuadro 3.1 Ejemplo de externalidad

Los residentes cercanos a los humedales de Rugezi los han utilizado de forma insostenible. Aguas abajo, esto provocó una reducción del nivel del agua de un 50 por ciento, lo que redujo, a su vez, la capacidad de generación de energía. La consecuencia de esta externalidad es que las facturas de electricidad han aumentado vertiginosamente, de FR 48 a FR 120 por unidad de energía consumida. A su vez, la deforestación aumenta, por lo que la gente debe volcarse al consumo de carbón, cuyo precio se ha duplicado en los últimos años.

Fuente: REMA, PNUMA y PNUD, 2007

56. Cada vez son más los países que adoptan Estrategias para la Reducción de la Pobreza (PRS), con lo que el medio ambiente desempeña un papel clave en el sustento de las comunidades más pobres y en la transformación económica. Así

pues, la integración de la problemática ambiental se justifica como ayuda para que los países aprovechen las oportunidades de la asociación entre el medio ambiente y la reducción de la pobreza.

57. Por último, la integración protege los derechos humanos y promueve la buena gobernanza. Cuando la tierra, el agua u otros recursos naturales son degradados o contaminados de manera significativa, se violan los derechos de acceso a medios de subsistencia (y la seguridad contra el hambre). Negar el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos también puede llevar a una degradación. La Constitución de la República Democrática Federal de Etiopía, por ejemplo, garantiza a sus ciudadanos el derecho al desarrollo sostenible y a un medio ambiente limpio y saludable (Etiopía, 2002). La Constitución de Uganda de 1995 incluye una cláusula similar.
58. En el Cuadro 3.2 se incluye un ejemplo análogo de la República Argentina. La principal lección aprendida es que los países y los asociados en el desarrollo que adoptan un enfoque basado en los derechos tienen también la responsabilidad de proceder a la integración de la problemática de las tierras áridas.

Cuadro 3.2 Derechos ambientales consagrados en el Artículo 41 de la Constitución Nacional de la República Argentina

“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.”

Fuente: Artículo 41 de la Constitución Nacional de la República Argentina
<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/capitulo2.php>

59. La integración de la problemática ambiental a las actividades de desarrollo puede contribuir a la estabilidad y la paz. Existen nexos evidentes entre el medio ambiente y la seguridad y, más precisamente, entre la gestión de los recursos naturales, sean escasos o abundantes, y los conflictos. Más aún, sobre la base de la adhesión de los países a Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente y de normas legislativas y reglamentaciones nacionales, la integración de la problemática ambiental es un requisito jurídico.
60. Actualmente existe la convicción de que si los problemas ambientales -y en particular los problemas de las tierras áridas- no están bien articulados en los marcos de planificación, no podrán influir en las decisiones relativas a la necesaria movilización y distribución de los recursos para solucionarlos. A su vez, esto podría

exacerbar aún más las consecuencias sociales, económicas y ecológicas, e incluso retrasar el logro de los ODM.

61. Los países ya han demostrado debilidades en este sentido. Por ejemplo, si bien Samoa considera que el medio ambiente es su activo económico más importante, su estrategia de desarrollo sostenible vigente para el período 2005–2007 no lo refleja (Law Consult, Ltd., 2007). Ghana no estableció un nexo entre su NPA y su DELP, lo que dificultó la implementación debido a las restricciones financieras (EPA, 2002). Hasta ahora, el medio ambiente y los recursos naturales han sido excluidos de las encuestas económicas de hogares convencionales y, por tanto, su contribución a la transformación económica refleja tan solo datos estimados.
62. Las tierras áridas enfrentan dificultades únicas provocadas por su clima extremadamente variable, su nivel relativamente bajo de precipitaciones pluviales y, en consecuencia, su baja productividad primaria. Más aún, los ecosistemas flexibles, adaptados a la aridez, y los desafíos asociados del desarrollo, incluyen una capacidad de carga comparativamente baja, largas distancias entre los centros urbanos y problemas de “densidad”, todo lo cual se traduce en limitaciones de infraestructura, prestación de servicios y desarrollo del mercado. En las áreas secas hay pocas inversiones y una elevada tasa de vulnerabilidad a los impactos del clima, y es imperativo que esta vulnerabilidad se aborde claramente en los programas de integración.
63. Los impactos naturales afectan la implementación de los programas de integración de la problemática de las tierras áridas y afectan también la participación de sus pobladores en la implementación, pues deben preocuparse de atender primero estos impactos antes de dedicarse a los procesos de planificación. En consecuencia, las actividades de integración de la problemática de las tierras áridas deberían caracterizarse por una combinación apropiada de medidas de emergencia (para enfrentar contingencias) y medidas tendientes al desarrollo a largo plazo.
64. Los estilos de vida de los pastoralistas nómadas de las tierras áridas han sido con frecuencia considerados atrasados, primitivos y contrarios al desarrollo. Los gobiernos han usado estas percepciones para argumentar que así no se puede implementar un desarrollo de la infraestructura que resulte rentable. Uno de los eslabones cuya ausencia se ha identificado se refiere a cómo yuxtaponer los programas de desarrollo económico y social y estos estilos de vida trashumantes. Para que la integración sea auténtica, debe, por tanto, tomar en cuenta los tres pilares del desarrollo sostenible²² en forma conjunta, y así conformar una integración sustantiva u holística de la problemática (ver Cuadro 3.3).

22 La Conferencia de Río de Janeiro de 1992 y la CSD establecieron los tres pilares del desarrollo sostenible, a saber: prosperidad económica, desarrollo ambiental y desarrollo social. Estos tres pilares siguen siendo, en la actualidad, el centro medular del desarrollo sostenible y representan un consenso mundial sobre los principales elementos de los programas de desarrollo sostenible.

Cuadro 3.3 Adopción de un sistema educativo para los pastoralistas de las tierras áridas

El programa de Enseñanza Básica Alternativa para Karamoja (ABEK) está dirigido a los niños de las comunidades pastoriles, para colmar la brecha entre las escuelas públicas formales y el estilo de vida pastoril seminómada. Las escuelas ABEK son gestionadas por comités que identifican los lugares para las escuelas, reclutan y gestionan maestros locales, y trabajan en asociación con los gobiernos de distrito locales de Kotido y Moroto. El horario diario es flexible; las escuelas comienzan o bien muy temprano por la mañana o bien tarde por la noche, para que los niños puedan realizar las tareas familiares. Los maestros usan un programa de estudio de enseñanza primaria modificado, que incluye conocimientos y técnicas de vida indígenas. El programa ABEK tiene su anclaje en la política de educación nacional del gobierno de Uganda y refleja un esfuerzo de colaboración entre Save the Children (de Noruega), el Ministerio de Educación y Deportes de Uganda, UNICEF y las comunidades ABEK. En el año 2002, 23.262 escolares (de los cuales 13.637 eran niñas) se inscribieron en más de 150 centros ABEK, y 1.427 alumnos ABEK fueron transferidos al sistema formal. Aún cuando el programa todavía no ha sido reproducido en otras áreas pastoriles, reconoce las dimensiones sociales de las comunidades que viven en las tierras áridas y a largo plazo construiría capacidades en dichas comunidades.

Fuente: Balwanzi y otros, 2006

65. Se ha demostrado que las tierras áridas cuentan con muchos valores socioculturales, económicos y ambientales, y que apoyan y transforman a sus crecientes poblaciones. La integración de su problemática requiere acciones afirmativas, dado que las percepciones negativas les restan oportunidades para una utilización sostenible de los recursos disponibles. Las tierras áridas no deben ser incluidas dentro del amplio campo del medio ambiente y los recursos naturales. Las tierras áridas todavía son invisibles, como lo demuestra una revisión de los DELP de los países que está publicada en el sitio Web del Banco Mundial (ver Tabla 3.1).

Tabla 3.1 Frecuencia de la presentación de informes sobre el medio ambiente, los recursos naturales y las tierras áridas conforme a los DELP de once países

País	Medio Ambiente	Recursos Naturales	Tierras Áridas / Semiáridas / Con Sequía
Benin	0	0	0
Bolivia	18	21	0
Burkina Faso	25	28	2
Etiopía	15	12	47
Ghana	20	13	4
Kenia	4	3	18
Malí	8	19	6
Mozambique	21	27	4
Rwanda	17	2	5
Tanzania	36	25	6
Uganda	17	9	2
Total	181	159	94

Fuente: <http://go.worldbank.org/815EOPWMZ0>

66. Otro fundamento para la integración de la problemática de las tierras áridas es que los países han confesado su propia debilidad para atender los problemas del desarrollo de estas regiones. El Plan de Desarrollo Acelerado y Sostenible para Erradicar la Pobreza (PASDEP) de Etiopía reconoce que al país le ha resultado difícil llegar a unos 10 millones de pobladores seminómadas del país que están concentrados fundamentalmente en las áreas bajas y secas, y subsisten primordialmente mediante el pastoreo de ganado, camellos y cabras y utilizando servicios tradicionales (ver Tamrat, 2007, página 19). En la India, las actividades granjeras desarrolladas en las tierras áridas fueron olvidadas, incluso durante la Revolución Verde de fines de la década de 1960. Ahora el país ha realizado esfuerzos por incorporar los problemas de las tierras áridas al desarrollo de prácticas granjeras apropiadas.
67. La preocupación por el calentamiento global plantea dificultades adicionales en las tierras áridas, que ya sufren una considerable vulnerabilidad. Al abordar el problema de la degradación del suelo en las tierras áridas, los países estarían abordando simultáneamente los problemas del cambio climático global y la pérdida de biodiversidad. Resulta gratificante observar que Mozambique, Rwanda, Tanzania y Uganda ya están aprovechando la implementación sinérgica de los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente de Río, con recursos proporcionados por el FMAM, Bélgica y Noruega a través del PNUMA. Estos países están comenzando a aprender a llevar a cabo algunas actividades en forma conjunta para implementar los acuerdos de manera más rentable. En el largo plazo, esto contribuirá a la adquisición de experiencia para la gobernanza del medio ambiente a nivel mundial.
68. Del lado positivo cabe señalar que pruebas relativas a China sugieren que las intervenciones en las tierras áridas que se canalicen apropiadamente pueden producir resultados sorprendentes (ver Cuadro 3.4). En este caso lo que se ha aprendido es que, si bien la integración de la problemática de las tierras áridas a otros marcos de desarrollo debe avanzar más, estas regiones también deben ser consideradas como un sector o subsector por derecho propio, método al que los países han dado en llamar “enfoque doble”.

Cuadro 3.4 China reduce la escala de la desertificación

El gobierno de China siempre ha asignado gran importancia a la lucha contra la desertificación y recientemente ha prestado aún más atención a este tema. Especialmente a partir del inicio del siglo XXI, el gobierno ha incorporado la mejora ecológica a su estrategia general de desarrollo nacional económico y social, con especial atención a la lucha contra la desertificación. En consecuencia, se han adoptado varias medidas significativas, incluyendo la promulgación y ejecución de la Ley de Lucha contra la Desertificación y la implementación de una serie de programas integrados de mejora ecológica. El ritmo de la prevención y el control de la desertificación se está acelerando; se están logrando avances históricos; y también se ha enlentecido la expansión de la desertificación y la arenización. El proceso de desertificación se ha revertido, de una expansión anual promedio de 10.400 Km² a fines del siglo XX a una contracción anual promedio de 7.585 Km² en el período 1999–2004 (CCICCD, 2006).

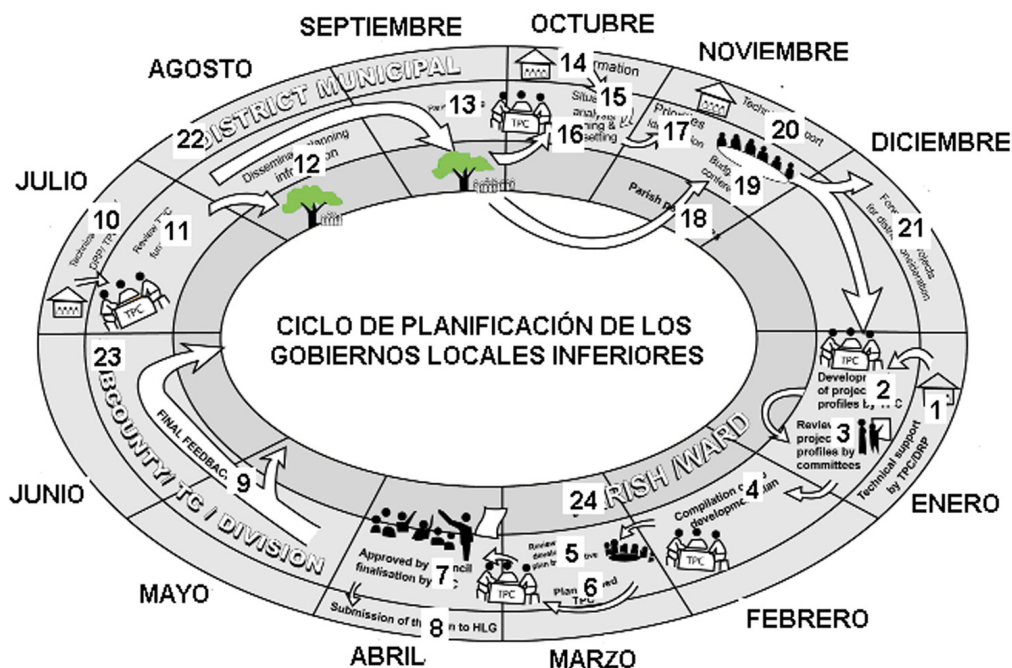
Fuente: Bo, 2007

4 Marco de planificación y configuración institucional para la integración

Este capítulo analiza los marcos de planificación y las instituciones utilizadas en la integración de la problemática de las tierras áridas, con el fin de brindar la perspectiva de los centros de toma de decisiones que se crean para tales fines. Comienza por documentar diversas estrategias para la toma de decisiones que utilizan los países para garantizar la planificación del desarrollo sostenible, y también documenta el papel de los actores no estatales en la planificación participativa.

69. Los marcos de planificación crean un enfoque de planificación en colaboración, coherente y sostenible. El gobierno de Uganda adoptó la descentralización como principal estrategia para mejorar la entrega, accesibilidad y sostenibilidad de los bienes y servicios públicos, y para erradicar la pobreza. Una de las funciones que se descentralizaron fue la planificación del desarrollo, comenzando por los gobiernos locales inferiores. El cronograma de la planificación se prepara de acuerdo al ciclo de planificación del gobierno local, para permitir a los gobiernos locales inferiores incorporar los planes de las parroquias y seccionales a los de los distritos o municipios. Si bien el ciclo de planificación cubre la totalidad del ejercicio fiscal, esto no implica que los gobiernos locales inferiores deban preocuparse solamente por la planificación del desarrollo, pues deben asegurarse de tener tiempo para la implementación, gestión, vigilancia y ejecución de las funciones rutinarias específicas del sector. En la Figura 4.0 se muestra el calendario de planificación descentralizada de Uganda, sus pasos y los centros clave de responsabilidad y toma de decisiones. Recomendamos a los promotores de la integración de la problemática de las tierras áridas que hagan uso de dicho mapeo para aprovechar bien su tiempo y los demás recursos.

Figura 4.0 Ciclo de planificación de los gobiernos locales de Uganda



4.1 Configuración institucional para la planificación económica y ambiental

70. El éxito de la integración de la problemática presupone conocer los centros de planificación y toma de decisiones de los países, pues son estos los que pueden brindar espacio para la participación. En muchos países, la medida de respuesta clave para el desarrollo sostenible ha sido la creación o reorganización de instituciones de planificación y departamentos de gestión ambiental. Muchos países han formado comisiones nacionales de planificación para que sirvan de guía en la planificación del desarrollo (como por ejemplo Benin, Ghana, India, Malí y Namibia). Los que han adoptado la política de descentralización influyen en la planificación a través de regiones, provincias, distritos, subdistritos, parroquias y/o seccionales, según corresponda. Hay ejemplos notorios entre los que cabe destacar Burkina Faso, Ghana, Malí, Túnez y Uganda. Ghana tiene, por ejemplo, una administración pública de cinco niveles. Estas estructuras descentralizadas tienen funciones de planificación, presupuestación, movilización de recursos, vigilancia y evaluación.
71. En muchos países, los parlamentos normalmente aprueban planes y presupuestos a nivel nacional, pero para los niveles inferiores, los planes son aprobados por órganos políticos locales. Con frecuencia, el parlamento delega ciertos asuntos a comités tales como los de medio ambiente y recursos naturales, o el

comité de economía nacional, para que los estudien en detalle y realicen las recomendaciones pertinentes. Los comités no se relacionan necesariamente entre sí en tanto sus recomendaciones no sean llevadas al debate plenario en el parlamento. En términos de presentación de informes parlamentarios, las comisiones de planificación nacional lo hacen a través del Ministerio de Finanzas y Planificación Económica (en Ghana, Marruecos y Uganda), a través de la Oficina del Vicepresidente (en Tanzania), o a través de la Oficina del Primer Ministro (en India).

72. Hay ciertas tendencias que parecen darse en los procesos de planificación de los diferentes países. En primer lugar, realizan un anclaje de los planes en las estrategias para la reducción de la pobreza, respecto de una visión a largo plazo del desarrollo económico y una mitigación de la pobreza. En segundo lugar, reflejan las prioridades nacionales en los DELP. La formulación de los DELP es un proceso permanente que resulta de años de planificación y aprovecha los diversos planes y estrategias generales y sectoriales que se formularon a lo largo de los años. Asimismo, los países preparan planes a largo y mediano plazo que incluyen detalles sobre cómo implementar los DELP en el país. Mozambique, por ejemplo, elaboró un plan nacional para la implementación de los ODM. A la vez, también hay planes específicos para el desarrollo de los diferentes sectores, normalmente llamados planes sectoriales. Estos planes están atrayendo la cesta de financiación de los donantes y probablemente sigan siendo durante algún tiempo un instrumento de planificación para el futuro.
73. De modo paralelo a los procesos nacionales de planificación del desarrollo también hay procesos de planificación ambiental fundamentalmente, propulsados por las autoridades nacionales de gestión ambiental, la mayor parte de las cuales se crearon conforme a los procesos del Plan de Acción Nacional para el Medio Ambiente (NEAP) a principios de la década de 1990. Algunos países, tales como Malí y Barbados, crearon comisiones nacionales para el desarrollo sostenible.
74. En ocasiones, se han creado comités ambientales de provincias y distritos (Kenia y Uganda) o unidades ambientales dentro de la órbita de otros ministerios (Benin, Burkina Faso, Etiopía y Mozambique). Paralelamente a estas estructuras, algunos ministerios del gobierno cuentan con coordinadores de Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente. La planificación ambiental evoluciona en cascada, desde las instituciones nacionales específicas hacia las estructuras de nivel inferior, cuyo mandato a veces no incluye la planificación del desarrollo. Una preocupación general en los países es que, si bien han delegado la responsabilidad ambiental a los gobiernos locales, los gobiernos centrales no han transferido recursos financieros del volumen proporcional necesario ni han construido capacidades a tales fines.
75. De forma simultánea, también existen otras instituciones que centran sus actividades en temas relacionados con la forestación, el agua, la pesca, los humedales y la vida silvestre, que se crearon durante reformas recientes. También se han promulgado nuevas políticas y leyes, así como los planes estratégicos

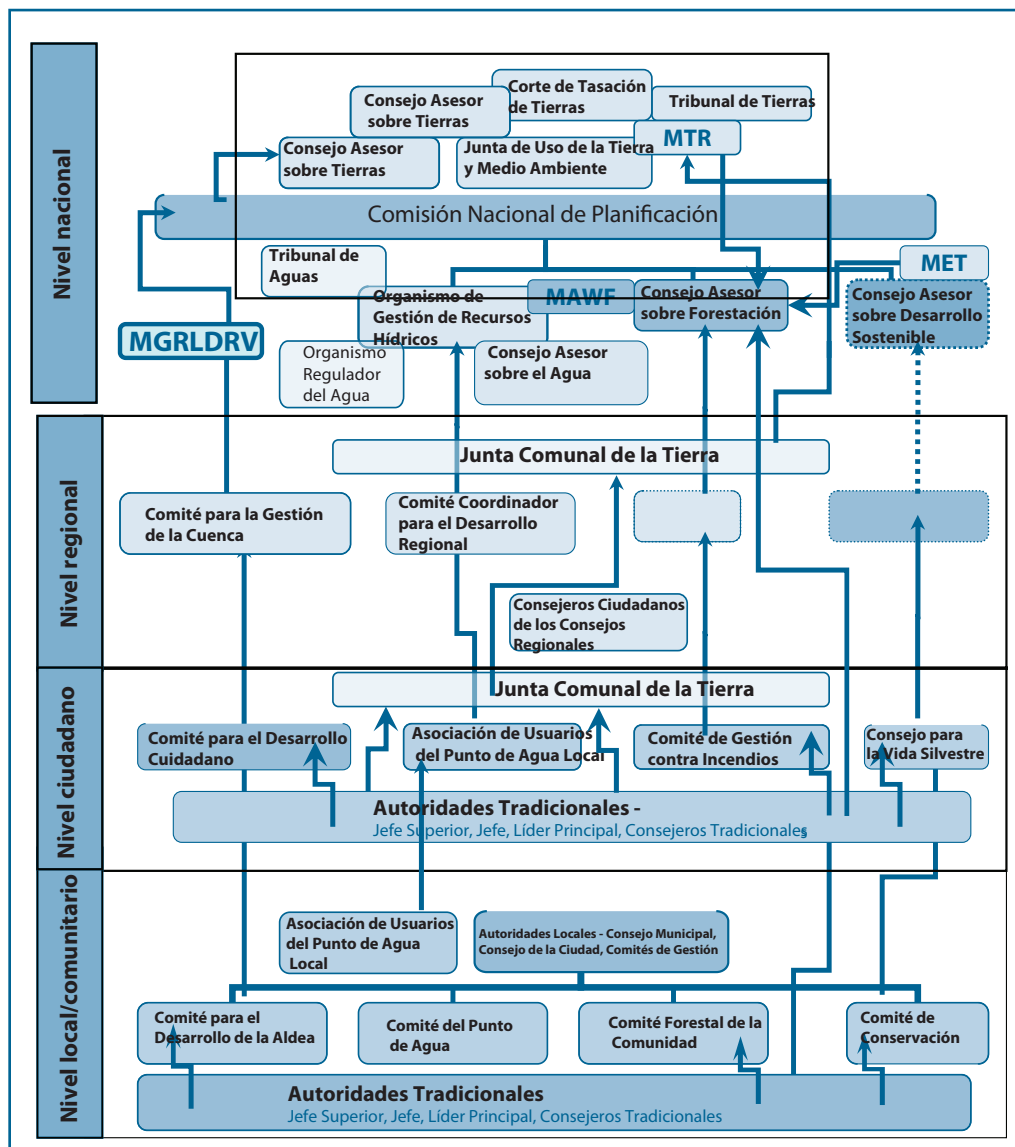
necesarios para llevar a cabo su implementación. Namibia ha enumerado más de 52 leyes y políticas en este campo. Los países aceptan que las leyes por sí solas no son una panacea para los problemas ambientales y que deben ser implementadas y cumplidas.

76. Puede afirmarse que hay muchas instituciones y estructuras de planificación a las que se ha encomendado la gestión ambiental. Los países están planteando nuevas preocupaciones en el sentido de que falta un eslabón en la jerarquía superior-intermedia-inferior de la planificación. Las intenciones de los gobiernos no se están reflejando en acciones a nivel local. Tampoco hay indicadores claros para determinar cómo se medirían los beneficios de dichas acciones. También se ha observado que los nexos institucionales -tanto horizontales como verticales- son todavía muy débiles y con frecuencia se basan en relaciones informales. Todas estas barreras deben ser identificadas y abordadas.
77. Asimismo, unos pocos países crearon instituciones generales orientadas al medio ambiente, los recursos naturales y la lucha contra la desertificación, tal como la Dirección Nacional de Lucha contra la Desertificación de China, que también supervisa a la Sociedad Nacional China de Control de la Arena y la Industria Arenera, el Centro Nacional Chino de Capacitación en la Lucha contra la Desertificación y el Centro Nacional Chino de Investigación y Desarrollo para la Lucha contra la Desertificación. Luego de la sequía del año 1984, Kenia creó los Comités de Gestión de Sequías, pero algunos de ellos han dejado de funcionar. Argentina cuenta con el Instituto Argentino de Investigaciones de las Zonas Áridas (IADIZA), además de otras organizaciones de investigación. En Ghana se creó el Equipo Central para las Tierras Áridas y el Equipo de Secretarías contra la Desertificación, que coexisten con los comités de gestión ambiental. En general, todas estas instituciones especializadas se agregan a la multiplicidad de instituciones cuyo cometido incluye el medio ambiente y los recursos naturales.
78. Si bien el mandato de la mayoría de las instituciones ambientales específicas incluye la coordinación, no han contado con el poder necesario para lograr la cooperación de otras dependencias del gobierno, y algunas de ellas ya se encuentran sobrecargadas de trabajo. Así, por ejemplo, en Bangladesh el proceso de autorizar las Evaluaciones de los Impactos Ambientales (EIA) constituye la principal carga de trabajo del Departamento del Medio Ambiente. En el período 2000–2001, este Departamento tramitó 1.300 solicitudes, lo que representa una triplicación del volumen desde la promulgación de la ley correspondiente en el año 1995. De hecho, las autoridades piden que se aumente su capacidad de 244 a 1.600 empleados. En los debates está ahora surgiendo un nuevo tema, si las agencias ambientales específicas deberían comenzar a delegar las responsabilidades de autorización ambiental a organismos especializados del sector.
79. Otro rasgo que ha caracterizado a la planificación del desarrollo y el medio ambiente es su dependencia de comités de dirección, fuerzas de tareas, grupos de trabajo, etc. que pueden generar información de guía para la toma de decisiones, pero

cuyas opiniones no son necesariamente tenidas en cuenta por las autoridades. El reconocimiento del uso de instituciones tradicionales en la toma de decisiones que se muestra en la Figura 4.1, adaptada del estudio del caso de país de Namibia, ofrece un reflejo de la complejidad institucional y la correspondiente dificultad para influir en las decisiones relativas al medio ambiente. También implica que la construcción de capacidades para la integración de la problemática de las tierras áridas puede resultar muy onerosa, pues debería apuntar a la mayor parte de los centros de toma de decisiones.

80. En resumen, si bien la CNUMAD fue un elemento catalizador que logró que se iniciaran reformas ambientales en los países, ahora se está observando que estos deben reevaluar y evaluar el panorama institucional encargado de la gobernanza del medio ambiente y, específicamente, las implicancias financieras de llevarlas a cabo.

Figura 4.1 Panorama institucional de la planificación en Namibia



Fuente: Zeidler, 2006

4.1 Posición de los actores no estatales en la planificación y toma de decisiones

81. La categoría de actores no estatales incluye a las ONG, el sector privado, instituciones de enseñanza e investigación, grupos tradicionales y religiosos, grupos de productores rurales, etc. Los países aceptan el papel que desempeñan las ONG en creación de concienciación, construcción de capacidades, implementación de proyectos y/o programas y, posiblemente, promoción. Por ejemplo, en Bangladesh se alabó a las ONG y los medios de comunicación por haber liderado

la exitosa campaña para eliminar los motores de dos tiempos contaminantes, el combustible con plomo y la importación de vehículos de segunda mano, todos ellos elementos que generaban contaminación del aire en Dhaka. En India, el Consejo para el Avance de las Acciones Populares y la Tecnología Rural (CAPART) ideó un concepto innovador de apoyo a las organizaciones de voluntarios, que identifica a pequeños grupos comunitarios y les brinda capacidad para participar en proyectos de gestión de los cursos de agua.

82. Una de las prácticas que han adoptado los países en relación con la implementación de la UNCCD y los NPA es la creación de redes de ONG y organizaciones comunitarias vinculadas a la UNCCD. Sin embargo, estas redes carecen de programas para construir su propia capacidad y otros tipos de apoyo, por lo que es dudoso que puedan funcionar apropiadamente. Más aún, en muchos casos, su capacidad para la promoción es muy débil. En algunos países hay redes paralelas que compiten entre sí por los recursos. En China, la mayor parte de las sociedades y asociaciones son aprobadas por las administraciones; sus fondos operativos provienen de dichas administraciones o gobiernos y, por tanto, les resulta difícil actuar como verdaderas ONG o ejercer su independencia. En este sentido, la lección es que si las ONG no tienen acceso a sus propias fuentes de financiación, pueden carecer de la independencia necesaria para exigir que los gobiernos rindan cuentas acerca de la integración de la problemática de las tierras áridas.
83. En general, la mayoría de las ONG que trabajan en el medio ambiente y, en particular, en la problemática de las tierras áridas se describen como entidades relativamente débiles desde el punto de vista institucional y con pobre nivel de interrelaciones. Las que están logrando avances en cuanto a ofrecer al público una plataforma para expresar sus deseos y opiniones deben vincularse más con las dependencias del gobierno para contribuir a las políticas gubernamentales. Por lo tanto, los programas de las ONG deberían incluir la construcción de capacidad para una promoción basada en evidencias.
84. La presentación de información acerca del papel del sector privado en la integración de la problemática del medio ambiente y los recursos naturales (y en particular las tierras áridas) fue muy pobre en los diferentes países. Mozambique mencionó la participación del sector privado a través del Foro Empresarial del Medio Ambiente (FEMA). Marruecos mencionó que ha dependido del sector privado para financiación de campañas, promoción de la legislación, creación de capacidad y promoción de interrelaciones entre los diversos actores.
85. Sin brindar ningún ejemplo, Tanzania acepta que no tuvo mucho éxito en cuanto al logro del compromiso de participación del sector privado (de pequeñas a grandes empresas) en la integración de la problemática ambiental. Si no se logra que el sector privado se embarque estratégicamente en el proceso, será difícil atraer inversiones privadas y crear incentivos para innovación, desarrollo tecnológico y cambios de comportamiento.
86. Se ha determinado que los institutos de enseñanza e investigación son importantes pozos de información. De forma similar, el conocimiento y las creencias indígenas

sobre la gestión ambiental forman parte integral de las actividades de desarrollo de las tierras áridas. En tal sentido, Ghana hace uso de dos sistemas paralelos: un sistema moderno que consta de asambleas de distrito y la estructura de jefaturas tradicional. Por ejemplo, en las tres regiones del norte del país hay más de 67 bosques sagrados, que están siendo reforzados mediante la protección de su flora y fauna a través del uso de tabúes y normas y reglamentaciones locales. Más aún, el EPA insta y ayuda técnicamente a los sanadores tradicionales de la región para que creen reservas forestales que operen como herbarios. Actualmente, 216 sanadores tradicionales han adoptado el concepto y la idea de conservación del EPA, con reservas de entre 10 y 600 acres de superficie. En Samoa cabe destacar el papel vital de la iglesia.

87. Si bien la participación de las comunidades está mejorando, no están todos necesariamente involucrados. Muchos países sienten la necesidad de hacer algo más. Tanto Namibia como Tanzania y Uganda subrayaron la importancia de los “adalides ambientales”, que izan la bandera de la UNCCD, mejoran el conocimiento y la concienciación, e inspiran un cambio político. En Tanzania, dichos adalides redactaron un “manifiesto ambiental” que fue luego usado en los cabildos con todos los partidos políticos. Es posible que este manifiesto haya influido en la creación del nuevo Departamento del Medio Ambiente dentro de la órbita de la Oficina del Vicepresidente, de elevado perfil, y en las posteriores discusiones políticas. El perfil de los temas de la política ambiental de hecho ha aumentado durante la tercera y cuarta fases del gobierno de Tanzania. Recientemente, se captó un cambio muy significativo en el último manifiesto político de la República de Tanzania (2005), que se basa en la política de acción ambiental para la reducción de la pobreza conocida como Mkakati wa Kukuza Uchumi na Kupunguza Umaskini Tanzania (MKUKUTA) (Assey et al, 2007).
88. En general, los países no consideran haber aprovechado plenamente a los actores no gubernamentales. Esto se debe primordialmente a que son diversos y carecen de un marco institucional para su coordinación, y también se consideran elevados los costos operativos de relacionarse con ellos.

4.3 Rol e influencia de los donantes y las instituciones multilaterales en la planificación y toma de decisiones

89. Los procesos de integración han sido apoyados por un cierto número de donantes que, a través de sus Análisis Ambientales de País (CEA), han ayudado a los países a integrar en una etapa temprana los problemas ambientales a los programas nacionales. El Banco Mundial, por ejemplo, utiliza estos análisis como herramienta analítica clave de diagnóstico para evaluar en forma sistemática las prioridades ambientales de desarrollo de los países clientes, las implicancias ambientales de las políticas gubernamentales clave y la capacidad de los países para abordar las prioridades identificadas.

90. El MM de la UNCCD ha creado marcos de asociación para la formulación de los NPA y su integración a los marcos de desarrollo de unos 30 países de África, Asia, el Caribe y América Latina. Más aún, en la actualidad está ayudando a apalancar fondos y brindar apoyo técnico para la implementación de los NPA.
91. Otros donantes han apoyado proyectos y programas individuales con considerable financiación, entre los cuales cabe mencionar, como ejemplos destacados, un Programa para el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible de Etiopía por un total de US\$ 4,5 millones (por parte del PNUD y el Banco Mundial) y el Programa para las Tierras Áridas y Semiáridas de Kenia (Banco Mundial).
92. Desde la adopción de la UNCCD, el DDC del PNUD ha ayudado a 60 países a formular Programas Nacionales y Subregionales de Acción para apoyar su implementación. El Programa de Desarrollo Integrado de las Tierras Áridas (IDDP) ha aprovechado los logros de la implementación de la Convención hasta la fecha. Puesto en marcha en 2002, el IDDP se está implementando actualmente en 19 países del África subsahariana, los estados árabes y Asia occidental.
93. Los donantes también han aceptado actuar como chefs de file. La Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) es chef de file representante de Canadá en Ghana; el gobierno noruego lo es en Etiopía; y la Embajada Real de los Países Bajos, en Burkina Faso.
94. La estrategia de la Comisión Europea para apoyar la integración de la problemática de las tierras áridas y el medio ambiente en los países en desarrollo radica en su compromiso de apoyar los proyectos para las tierras áridas. Las directrices estratégicas y prioridades que se financiaron en los años 2002 y 2003 incluyen las siguientes:
“Apoyo a la integración de los Programas Nacionales y Regionales de Acción contra la Desertificación a estrategias nacionales clave para el desarrollo tales como los DELP, incluyendo la creación de capacidades asociada.”²³
95. Más aún, el compromiso de la Unión Europea para con las tierras áridas se refleja en la puesta en marcha de un programa de preparación contra las sequías para el Gran Cuerno de África, cuyo principal centro de atención es reducir el impacto de la sequía mediante la preparación de las comunidades para enfrentar las sequías recurrentes y aumentar el acceso a agua potable segura para los seres humanos y el ganado. El programa también se centra en mejorar la salud animal y, a la vez, apoyar la capacidad institucional para mejorar la alerta temprana y la coordinación. En tal sentido, es importante dirigir los marcos de cooperación de los donantes hacia la integración de la problemática de las tierras áridas.

96. Del mismo modo, en el Anexo 11 se muestra que los donantes continúan participando en la integración de la problemática del medio ambiente y los recursos naturales y en la construcción de capacidades, y que están brindando apoyo a programas tales como acceso al mercado para los productos originarios de las tierras áridas y creación de mecanismos innovadores para financiar actividades vinculadas al medio ambiente. Sus experiencias podrían, por tanto, brindar información sobre la gestión y transferir conocimientos a otros países.

23 Esta oración era parte del Reglamento (EC) N° 2493/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre medidas para promover el medio ambiente en los países en desarrollo.

5 Prácticas y pasos del proceso de integración

Este capítulo repasa los factores que detonaron la integración de la problemática de las tierras áridas entre los países y los principales pasos que se siguieron.

5.1 Factores que detonaron la integración en los países

97. Este capítulo examina el origen de la integración de la problemática ambiental a los marcos de desarrollo y los principales pasos que se siguieron. Si bien parece haber muchos pasos, con frecuencia se llevan a cabo en forma simultánea, en reconocimiento de la naturaleza reiterativa de la planificación. Las historias sobre la integración de la problemática de las tierras áridas varía según los países. En Barbados, dicha integración no es una novedad, ya que de hecho se asocia a los sistemas de planificación del uso de la tierra que surgieron en la década de 1950. Para algunos, el tema se asocia estrechamente a las actividades apoyadas por la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanesa (ONURS) (por ejemplo Ghana en 1987); para otros, se asocia con la concienciación lograda por la Conferencia de Partes Interesadas en el Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, la promulgación de leyes asociadas (como por ejemplo la Ordenanza de Conservación del Suelo y Ordenación de la Tierra de 1953) y la Ley de Control de la Contaminación del Agua de 1970 (Bangladesh).
98. Varios países -Etiopía, India y China- mencionan catástrofes que operaron como detonadores para el proceso de integración, en particular las hambrunas, sequías e inundaciones de mediados de la década de 1980. En Etiopía, la hambruna de 1984/85 forzó al gobierno a implantar una estrategia de conservación a través del Ministerio de Planificación existente en esa época, como punto de ingreso apropiado para integrar las preocupaciones ambientales al marco de desarrollo nacional. Debido a las sequías que sufrió Ghana en 1981–1983, en diciembre del ese último año el país solicitó a la Asamblea General de las Naciones Unidas su inclusión en el listado de países acogidos a los beneficios de la asistencia de la ONURS. Luego de la sequía del año 1984, Kenia creó los Comités de Gestión de Sequías. Samoa sufrió una vasta sequía en la década de 1990, como muchos otros países insulares del Pacífico. Burkina Faso también sufrió una sequía, que afectó a toda la región del Sahel en 1973, lo que obligó al país a crear el Ministerio del Medio Ambiente en 1976, con la función básica de abordar el problema de la desertificación. La participación de los países en la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, y específicamente la adopción del Principio 4 de la Declaración de Río otorgaron a la integración a un mayor nivel de jerarquía. De acuerdo con este principio:

“A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.”

99. Poco después de la Conferencia de Río, muchos países llevaron a cabo procesos de Planes de Acción Nacionales para el Medio Ambiente (NEAP), algunos de los cuales resultaron en la reforma de políticas, normas jurídicas e instituciones en ese campo. La forma participativa en que se crearon los NEAP y las subsiguientes políticas y planes creó un clima de reflexión sobre la problemática del medio ambiente y las tierras áridas. A la vez, los asociados en el desarrollo también adoptaron el principio de integrar la problemática del medio ambiente a sus marcos de cooperación y, al hacerlo, influyeron directamente en los países a los que brindaban asistencia. Así, por ejemplo, en el año 1996, el Banco Mundial afirmó lo siguiente:

“Al recomendar a los países que hagan que sus NEAP sean procesos participativos permanentes y los integren a la planificación general de su desarrollo, el Banco Mundial y los demás donantes también incluirán la problemática ambiental en sus estrategias de asistencia.” (Banco Mundial, 1996a)

100. Sin embargo, a pesar de que los países integraban en general la problemática del medio ambiente y los recursos naturales a los marcos de planificación, recién cuando el PNUD brindó apoyo a los NPA para combatir la desertificación comenzaron a centrar su atención específicamente en la problemática de las tierras áridas. Según el informe de Namibia, el conocimiento, la concienciación y las capacidades desarrolladas a través de los NPA son en la actualidad importantes y visibles en los procesos de planificación del desarrollo y han llevado a una actitud más “integrada y de avanzada” respecto de la integración. En Uganda existen muchas directrices para la integración de la problemática ambiental, pero las que se centran en las tierras áridas se atribuyen directamente al IDDP, que se puso en marcha en 2005. En suma, el elevado grado de participación con el que se manejan en la actualidad los marcos de planificación se está convirtiendo en una fuerte plataforma para hacer que los gobiernos, los asociados en el desarrollo, las organizaciones de la sociedad civil, los activistas ambientales, etc. debatan una amplia gama de problemas, incluyendo los del medio ambiente en general.

5.2 Fundamentos de la planificación por pasos

101. A los países les ha resultado más fácil y rápido participar en la integración cuando los ciclos de los procesos de planificación o toma de decisiones están bien establecidos y son conocidos. Muchos informes mencionan que están llevando a cabo diversos procesos de planificación, que a veces son paralelos, por ejemplo a nivel de país, regiones, distritos o comunidades locales. Dicha situación puede ejercer una presión indebida sobre capacidades que son todavía frágiles, y también

requiere muy elevados niveles de coordinación. En la Tabla 5.1 se muestran los 15 pasos de los procedimientos para la integración de la problemática del medio ambiente y los recursos naturales seguidos por los gobiernos locales (distritos y subcondados) de Uganda. La lección que esto nos enseña es que la responsabilidad por la integración de la problemática se pone en manos del Comité de Planificación Técnica que, de acuerdo con la Ley de Gobierno Local de 1997, consta de los directores técnicos de los departamentos y otras personas designadas. Este Comité tiene la responsabilidad de coordinar y agregar todos los planes sectoriales de los niveles inferiores del gobierno para su presentación al Consejo del Distrito. Por ende, es una buena práctica que la responsabilidad por la integración se ponga en manos de quienes pueden planificar y aprobar los planes.

Tabla 5.1 Pasos de los procedimientos para la integración de la problemática del medio ambiente y los recursos naturales de Uganda

Paso de la integración	Facilitador	Apoyo técnico
Paso 1: Revisar la funcionalidad del Comité de Planificación Técnica (TPC) en materia de medio ambiente	Director de Administración/Jefe del Subcondado/Alcalde de la Ciudad/Jefe de la Parroquia	Coordinadores del medio ambiente y la planificación
Paso 2: Difundir las directrices para la integración	Coordinadores del medio ambiente y la planificación/Jefe de la Parroquia	Planificador del Distrito y Encargado del Medio Ambiente del Distrito
Paso 3: Realizar un análisis de situación	Directores de sector/TPC/Comité de Distrito (PDC)	Coordinadores del medio ambiente y la planificación
Paso 4: Realizar análisis de fuerzas, debilidades, oportunidades y amenazas (SWOT)	Directores de sector/TPC/PDC	Planificador del Distrito y Encargado de Medio Ambiente del Distrito
Paso 5: Determinar la visión y las metas	TPC/PDC	Coordinadores del medio ambiente y la planificación
Paso 6: Identificar las prioridades del desarrollo	TPC/PDC	Coordinadores del medio ambiente y la planificación
Paso 7: Elaborar plan para el gobierno local y realizar conferencia presupuestaria	TPC	Coordinadores del medio ambiente y la planificación
Paso 8: Elaborar perfiles de proyectos	Directores de sector/PDC	Coordinadores del medio ambiente y la planificación
Paso 9: Revisar los perfiles de proyectos	Presidente del Comité Permanente/SIC/PDC	Coordinadores del medio ambiente y la planificación

Paso 10: Compilar el borrador del plan general de desarrollo	TPC/PDC	Coordinadores del medio ambiente y la planificación
Paso 11: Revisar el borrador del plan general (Ejecutivo)	Director de Administración/Jefe del Subcondado/Alcalde de la Ciudad/Jefe de la Parroquia	
Paso 12: Debatir y aprobar el borrador del plan de desarrollo	Portavoz del Consejo	Director de Administración/Jefe del Subcondado/Alcalde de la Ciudad
Paso 13: Preparar los Planes de Acción para el Medio Ambiente (EAP)	Encargado de Medio Ambiente del Distrito/Coordinador de Medio Ambiente	
Paso 14: Implementar el plan y el presupuesto	Directores del Sector	Director de Finanzas
Paso 15: Llevar a cabo vigilancia y evaluación	Directores del Sector	Planificador del Distrito y Director de Medio Ambiente del Distrito

Fuente: República de Uganda, Autoridad Nacional para la Gestión del Medio Ambiente (NEMA), 2004

102. En segundo lugar, el proceso usa como guía las directrices y, en tercer lugar, el equipo lleva a cabo un análisis de situación para obtener información, que luego resume en un marco de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (SWOT). Luego se seleccionan las prioridades, se fijan los presupuestos y se lleva a cabo la vigilancia y evaluación. De hecho, todos los gobiernos locales de Uganda son evaluados cada año para verificar que se hayan cumplido las condiciones mínimas de la planificación y medir el desempeño, utilizando, entre otros, criterios ambientales. Los gobiernos que pasan un determinado umbral (generalmente un 70 por ciento) reciben un “bono” del 20 por ciento, que es una financiación discrecional por encima de la asignación presupuestaria del gobierno central. Los que no alcanzan el 50 por ciento reciben una sanción que consiste en reducir su presupuesto en un 20 por ciento. Tanzania también ha adoptado esta forma de evaluar a sus gobiernos locales todos los años. Así pues, si la integración de la problemática del medio ambiente y los recursos naturales se institucionalizara en los sistemas de planificación, presupuestación y vigilancia y evaluación los gobiernos estarían en condiciones de beneficiarse a largo plazo; asimismo el proceso incluye incentivos que también aseguran que ciertos aspectos marginados tales como las tierras áridas también comiencen a incluirse en el programa de desarrollo.
103. Los países han aprendido a formular las preguntas correctas para generar debates sobre la necesidad de integrar la problemática de las tierras áridas, tal como se ilustra en el Cuadro 5.1.
104. La práctica de la integración de la problemática del medio ambiente al desarrollo sigue varios caminos. De forma similar, es posible que la planificación y la toma

de decisiones no sigan necesariamente un modelo lineal. En tales circunstancias se deben buscar “ventanas de oportunidad”. Por tanto, los pasos precedentes pueden no seguir necesariamente ese orden, pero son típicos de un modelo de planificación lineal. Algunos pasos pueden llevarse a cabo en paralelo, habida cuenta de la naturaleza reiterativa de la planificación.

5.3 Diagnóstico de los marcos jurídico, político e institucional

105. El diagnóstico descrito precedentemente reviste importancia porque recuerda a las posibles partes interesadas las bases jurídicas de la integración. Del mismo modo, ayuda a identificar a las autoridades cuyo mandato puede hacer avanzar el proceso de integración para que, una vez que se haya completado, quede presente una memoria institucional. No siempre ha sido una práctica común que un tipo de institución liderara el proceso, si bien las actividades catalizadoras de inicio para las tierras áridas datan de los coordinadores de la UNCCD. Dependencias de los gobiernos, instituciones de investigación, ONG y donantes, todos han participado, si bien desde lugares diferentes en función de sus ventajas comparativas.
106. Sin embargo, es importante observar que los países han creado dependencias ambientales específicas cuyos mandatos incluyen coordinación y vigilancia, entre otros. Idealmente, esto sería de ayuda si los organismos contaran con los elementos facilitadores y la influencia necesaria. Del mismo modo, deberían comunicarse estrechamente con las comisiones o ministerios de planificación que lideran los procesos de planificación. Aunar estas dos categorías de instituciones, las que tienen la responsabilidad por la planificación ambiental por un lado y las de planificación del desarrollo por el otro, para armonizar sus enfoques será la inversión más remuneradora para la integración de la problemática de las tierras áridas. Actualmente, las dependencias ambientales han perdido el poder de coordinar a otras instituciones, debido a que también se han hecho cargo de responsabilidades de implementación, factor que ha creado un conflicto de oposición de intereses con otras instituciones específicas del sector.
107. Debido a estos y otros factores, una observación que cabe hacer es la existencia de una amplia gama de marcos institucionales para la integración de la problemática ambiental, específicamente dentro del contexto de los DELP. Por ejemplo, en Tanzania es el Departamento del Medio Ambiente de la Oficina del Vicepresidente el que lidera el proceso de integración. En Uganda lo es el Grupo de Trabajo sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, coordinado por el Ministerio de Agua, Tierra y Medio Ambiente.

5.4 Definición de roles, responsabilidades y obligaciones para la integración

108. En el corto plazo, a medida que los países exploren cómo integrar la problemática de las tierras áridas de manera apropiada, es imperativo que las diferentes

instituciones definen sus roles, responsabilidades y obligaciones en el proceso (ver Cuadro 5.1). Eso las ayudará a racionalizar los recursos y aprovechar las ventajas comparativas de cada una.

Cuadro 5.1 Memorando de Entendimiento formal usado como guía para la integración de la problemática de las tierras áridas en Uganda

Financiado por el DDC del PNUD conforme al IDDP, el Ministerio de Agricultura, Industria Animal y Pesca, la Autoridad Nacional para la Gestión del Medio Ambiente (NEMA) y el Gobierno Local del Distrito de Sembabule firmaron un Memorando de Entendimiento para un proceso del Plan de Acción del Distrito para el Medio Ambiente (DEAP). El memorando identifica y define los roles y responsabilidades de cada asociado y, en tal sentido, el rol del Ministerio era proveer las herramientas necesarias (como por ejemplo computadoras), brindar asistencia técnica y financiar las actividades planificadas de conformidad con los procedimientos del gobierno. La NEMA debía sensibilizar a los políticos y al personal técnico local del distrito, y establecer el mandato, cuya base era garantizar asistencia técnica, preparar directrices para la integración de la problemática de las tierras áridas y elaborar un marco de vigilancia y evaluación para el DEAP. El papel del Gobierno Local del Distrito de Sembabule era formar una Fuerza de Tareas del Distrito para el proceso del DEAP, identificar y capacitar a los facilitadores, llevar a cabo talleres de consulta en las parroquias, elaborar los Planes de Acción para el Medio Ambiente (EAP) de las parroquias y subcondados, presentar dichos planes a la aprobación de los consejos de los subcondados y del distrito, y determinar su costo. Así se ha elaborado un DEAP, que se está usando como modelo para aplicarlo también en otros distritos de las tierras áridas.

Fuente: Kazoora, 2007

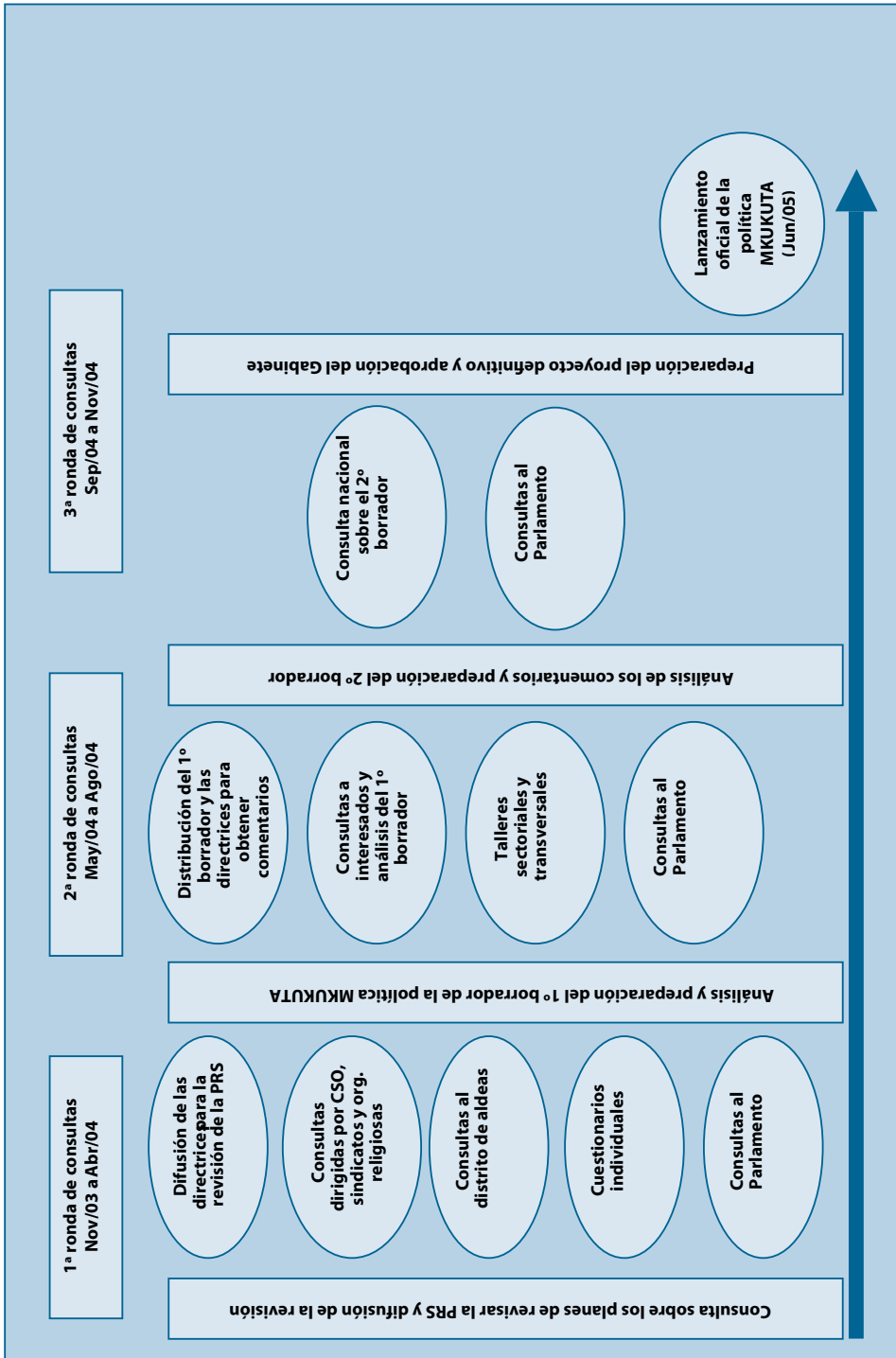
5.5 Participación y consultas al público

109. La práctica de los procesos de participación y consulta está creciendo, fortalecida por la legislación nacional. Se han llevado a cabo procesos consultivos que hacen uso de diferentes enfoques, pero fundamentalmente a través de grupos, comités directivos, conferencias y talleres. También se han realizado consultas a través de evaluaciones de los impactos ambientales y sociales, en los que la consulta al público es forzosa, o a través de legislación en virtud de la cual los países requieren obligatoriamente la realización de un EIA, lo que hace que la participación sea integral.
110. A partir de la participación de los ciudadanos están surgiendo muchas lecciones y experiencias. En Tanzania, por ejemplo, se realizaron más consultas a autoridades locales y grupos de la comunidad en el año 2005 que en el año 2000, y se hicieron fuertes inversiones durante las consultas para la implementación de la política MKUKUTA. Tan solo el proceso de consulta a los gobiernos locales de la Asociación de Autoridades Locales de Tanzania (ALAT) tuvo un costo de US\$ 400.000. La Oficina Nacional de Estadísticas distribuyó 500.000 cuestionarios impresos, de los cuales se recibieron y analizaron 25.000. Sin embargo, a Tanzania la consulta no le resultó tan fácil como se había pensado. Había comenzado

sobre la base de la premisa de que las consultas debían ser realizadas por los propios ciudadanos. Pero esa consulta autoorganizada no siempre se concretó, lo que generó un retraso de dos meses. En consecuencia, la Secretaría de la política MKUKUTA decidió organizar un taller de concienciación para enfatizar el valor de la participación de los interesados. En la Figura 5.1 se presenta un marco bien elaborado de participación y consulta entre todos los niveles de toma de decisiones durante la formulación de la política MKUKUTA en Tanzania, que ayudó a impulsar el proceso. La lección clave es, en este caso, que cuando los recursos son limitados, vale la pena planificar la participación futura, con el fin de alcanzar ese propósito y, a la vez, mantener los costos bajo control.

111. Barbados informó en forma exclusiva la experiencia de haber usado acuerdos de asociación social desde el año 1993, como parte de un mecanismo de consulta y negociación tripartito del gobierno, el sector privado y los sindicatos de trabajadores en relación con la formulación y adopción de políticas y el desarrollo económico, que ha sido difundida como modelo de las mejores prácticas por la OIT. Las asociaciones sociales surgieron en Barbados a fines de la década de 1980 en el contexto de una crisis económica, de ahí la decisión de los asociados de institucionalizar el proceso.

Figura 5.1 Las tres rondas de consultas para la formulación de la política MKUKUTA



Fuente: Assey y otros, 2007

112. Los países también han usado redes de ONG y organizaciones de la sociedad civil en los procesos consultivos. Namibia, por ejemplo, destaca la importancia de “llevar nuevamente a los ciudadanos” las políticas en las que han participado y observó este principio en referencia a la Ley de Reforma de las Tierras Comunales. Burkina Faso dispuso que los consumidores de recursos naturales formaran parte del equipo que formuló el NPA.
113. Etiopía planteó la preocupación de que su proceso del NPA conforme a la UNCCD no permitía la participación de los principales interesados, a saber las comunidades locales que habitan en las tierras áridas. Del mismo modo, Namibia expresó que obtener los comentarios locales dentro del marco de participación sigue siendo un gran desafío, dado que la multiplicidad de dialectos y la falta de recursos complican las consultas, y mencionó, por ejemplo que en Namibia se hablan 36 dialectos.
114. Un caso de Uganda demuestra que algunos segmentos aparentemente menos importantes para el proceso de integración resultaron ser los más importantes durante la implementación y el cumplimiento:
- “La Policía no fue convocada para participar en el proceso. Pero luego hubo una grave quema de carbón de los árboles que se habían talado. Cuando llamamos a la Policía para que interviniera, querían saber con qué ley se relacionaba el delito antes de aceptar la denuncia.”²⁴*
115. Etiopía manifestó que el desafío de la integración consiste en cómo “institucionalizar eficazmente el proceso de participación que ya se había iniciado durante la preparación de los diferentes planes”. Para lograrlo, el país sintió la necesidad directa de contar con un órgano fuerte que pudiera desempeñar un papel catalizador y de apoyo para la creación de un mecanismo de coordinación eficaz entre las diversas dependencias del gobierno, ONG, comunidades locales y asociados internacionales del desarrollo.
116. Los ejemplos anteriores ilustran una lección de importancia, a saber, que, en cuanto se refiere a sus debilidades en los procesos de integración, los países no se ponen a la defensiva. Desde su propia perspectiva, son aspectos que consideran que deben mejorar. Es a través de este clima abierto de aprendizaje que, en última instancia, la integración de la problemática de las tierras áridas podrá penetrar las áreas críticas de la toma de decisiones. En consecuencia, se deben apoyar todos los esfuerzos por transferir las lecciones sobre la integración de la problemática de las tierras áridas a los diferentes países.

24 Esto se relaciona con la experiencia de un funcionario agrícola del distrito de Sembabule de Uganda y destaca la importancia de la participación de todas las partes interesadas.

5.6 Aumento de la comunicación y la concienciación

117. El aumento de la comunicación y la concienciación han sido instrumentales para la movilización de todas las partes interesadas en los procesos de integración. Para ello se han utilizado diferentes canales, incluidos en especial los medios de comunicación, por lo general periódicos, televisión y radio. Los medios de comunicación también utilizan diferentes formatos, tales como notas breves, cobertura de noticias, documentales y debates. En la India se difunde un programa especial para granjeros por radio y televisión. También se comenzaron a utilizar grupos de correo electrónico y redes de intercambio de soluciones, con la ayuda del PNUD. Tanzania está destinando un volumen importante de fondos a producir materiales sobre concienciación en swahili, que es la lengua oficial del país. La identidad y la imagen pública del DELP de Tanzania, conocido como política MKUKUTA, demostró tener gran importancia para difundir la comprensión del tema y su apropiación. En China, la obligación de plantar árboles se ha convertido en una acción de autoconocimiento. Lo mismo se aplica a otros proyectos demostrativos de otros muchos países, como competencias entre aldeas (Samoa), premios a las buenas prácticas (China), ferias comerciales y exhibiciones. La introducción de los problemas ambientales en los programas de estudio escolares influye en las generaciones futuras, cosa que se ha institucionalizado en China, India, Namibia y Uganda, por nombrar tan solo a algunos.
118. En Namibia, el Ministerio de Gobierno Regional y Local, Desarrollo Rural y Vivienda actualmente es pionero en la creación de una “Plataforma Descentralizada de Comunicación” con el fin de mejorar las formas de compartir información y su disponibilidad. La propuesta de plataforma, basada en Internet, será un mejor nexo de conexión entre las estructuras de gobierno regionales y nacionales, y brindará acceso al público cuando haya tecnología de información y comunicaciones disponible.
119. Sin embargo, en un principio la integración no fue fácil para muchos países. Barbados describe que comunicar los conceptos del desarrollo sostenible al gran público generó dificultades. En China se consideraba que la gestión ambiental era resorte del gobierno y esto retrasó la participación de los actores no estatales. La diversidad de culturas y dialectos locales complicó las campañas de concienciación en Namibia y Argentina. En general, muchos percibían que la gestión ambiental no era una oportunidad para el desarrollo económico, sino más bien una barrera.
120. Ghana argumenta con firmeza que la educación y la concienciación deben extenderse a los líderes tradicionales, pues ellos logran un elevado nivel de respeto y autoridad y pueden, por tanto, desempeñar un papel influyendo a las comunidades respecto de los temas ambientales. Por ejemplo, en la zona de sabanas del extremo interior del país, hay oficinas normales, complementadas por dos instituciones tradicionales, el “skin” (jefe) y el “tindana”. El jefe es la autoridad política, en tanto el tindana ha cumplido históricamente funciones más religiosas o espirituales. Los tindanas tienen un papel de dirección en la propiedad de la tierra y en la gestión de sus respectivas comunidades. La autoridad para implementar estas reglas implica derechos y capacidad para vigilar el uso de los recursos y especificar sanciones contra quienes violen las normas existentes.

121. En Samoa, la iglesia tienen un rol de interpretación teológica que apunta a promover el medio ambiente como bien invaluable tanto para el presente como para el futuro:

“Dada su afinidad “natural” con los problemas de la creación y la vida en general, la iglesia siempre ha desempeñado un papel en relación con los problemas vinculados al medio ambiente. Con frecuencia el hombre se considera dueño del medio ambiente, por lo que puede hacer lo que quiera con él, ignorando así las preocupaciones de los demás. El concepto teológico de la creación no debe quedar limitado al hombre en sí mismo. Por el contrario, debe extenderse a los demás seres vivos. En otras palabras, la iglesia debe comprometerse a proteger la diversidad biológica y preservar los paisajes naturales, que a veces han sido arruinados para dar lugar a la construcción de nuevos proyectos de la iglesia...”²⁵

122. Bangladesh ha abogado por la divulgación de información sobre las industrias contaminantes. En otras palabras, el Departamento del Medio Ambiente debería clasificar a las industrias según sus niveles de contaminación y anunciar públicamente dichas clasificaciones para que los consumidores puedan ser conscientes de cuáles son las más contaminantes. Indonesia, que adoptó la divulgación de información dentro del marco de su Programa para el Control, Evaluación y Clasificación de la Contaminación (PROPER), ha logrado controlar la contaminación industrial a medida que aumentaba la industrialización.
123. La multiplicidad de estaciones de radio y televisión y la liberalización de los medios de prensa están aumentando los costos de operación para llegar a los ciudadanos. Si bien los países luchan por usar estos canales múltiples para educar y aumentar la concienciación de sus ciudadanos, deben reconocer que esto implica un costo asociado elevado, por lo que la comunicación debe ser bien definida y apuntar a la audiencia correcta (ver Cuadro 5.2).

Cuadro 5.2 Estrategia de comunicación en apoyo al NPA

En apoyo de su NPA conforme a la UNCCD, Burkina Faso elaboró una estrategia de comunicaciones con los siguientes objetivos: (i) establecer el sistema más eficiente para la divulgación de información, (ii) facilitar la concienciación y la plena participación de la población y (iii) especificar el contexto técnico de los mensajes que se difundirían. La estrategia constaba de cinco pasos, a saber: (i) aprender lecciones de las experiencias del pasado, (ii) diagnosticar las necesidades, (iii) estimular la participación local y aumentar la responsabilidad por la gestión ambiental, (iv) sensibilizar a la población acerca de los problemas e instaurar mecanismos de consulta y construcción de asociaciones y (v) hacer el lanzamiento del NPA entre todas las partes interesadas. Sin embargo, a pesar de tan elaborada estrategia, se considera que el NPA es un reducto del Ministerio del Medio Ambiente y este solicita muy poca participación a terceros para su implementación. Otra laguna que se observa es que la retórica política no va acompañada de los recursos financieros necesarios para la implementación. Por tanto, la lección es que una omisión en una etapa (por ejemplo en la movilización de recursos) puede erosionar los logros que se alcanzaron en los procesos anteriores (por ejemplo en la concienciación y las comunicaciones).

Fuente: Hien, 2007

25 Informe Nacional sobre Desarrollo Humano de Samoa, página 41

5.7 Estudios por encargo sobre las audiencias objetivo

124. Uno de los problemas que se han destacado en muchos países es la falta de información y datos. El conocimiento generado a partir de estudios encargados sobre el medio ambiente, los recursos naturales y, en particular, las tierras áridas ha sido valioso para conformar políticas, inversiones, actitudes y cooperación. Los estudios se han centrado en las relaciones entre la pobreza y el medio ambiente, la degradación del suelo, la contabilidad ambiental y el pastoralismo de las tierras áridas (ver Tabla 5.2). Los hallazgos de los estudios realizan una contribución cada vez mayor a los debates en los procesos formales dinámicos de las políticas. Varios países que participan en la iniciativa PEI del PNUD y el PNUMA han generado gran conocimiento sobre estos vínculos, que ahora están en el centro mismo de los procesos y debates sobre las PRS. Sus hallazgos se publican ahora en el sitio www.unpei.org/knowledge-management. Los institutos de enseñanza e investigación también continúan siendo importantes fuentes de información. Cada vez se usa más la tecnología del Sistema de Información Geográfica (SIG) para crear escenarios mediante la superposición de datos socioeconómicos y ambientales. En Uganda, uno de estos estudios cambió los prejuicios del gobierno para con los pastoralistas, tal como se refleja en su Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza (PEAP) 2005–2008:

“En su mayor parte, los cuidadores de ganado no tienen los animales para lograr ingresos directos sino más bien por otros motivos, incluida la inversión de los ahorros y otros motivos sociales y culturales. La atención que se presta actualmente a maximizar la producción ganadera por sí sola debe ser sustituida por un enfoque que reconozca las múltiples contribuciones que el ganado hace al sustento. La falta de comprensión sobre dicha situación es el motivo por el que solamente se han aceptado en forma limitada las “tecnologías para la mejora del ganado”, que han sido en su mayor parte inapropiadas para satisfacer las necesidades de los criadores de ganado en general y los pastoralistas en particular.”

125. Asimismo, a través de los Diagnósticos Participativos de la Pobreza (PPA), el gobierno captó las “voces de los pobres”, en el sentido de que la proliferación de armas pequeñas en las tierras predominantemente áridas de Karamoja era una fuente de inseguridad. En consecuencia, elaboró un programa de desarme con dos indicadores relativos al problema en reflejo del PEAP según se establece a continuación: (i) número de incidentes de robo de ganado y (ii) número de armas pequeñas decomisadas. Según el Plan de Desarrollo del Distrito de Moroto, desde fines del año 2004 el gobierno ya ha confiscado más de 4.000 armas de fuego.

Tabla 5.2 Algunos estudios encargados o producidos por países en respaldo de sus procesos de integración

País	Título del estudio - Autores	Principales conclusiones	Aplicación de las conclusiones
Argentina	Ola Karlin U. [1998], "Conocimientos y tecnologías tradicionales dentro de la UNCCD: América del Sur"		
Burkina Faso	FAO [1987]: "Contribución del sector forestal a la economía de Burkina Faso"	No se indican	Los estudios destacaron la necesidad de reflejar los valores forestales en los planes de desarrollo.
China	Administración Estatal para la Protección del Medio Ambiente (SEPA) y Oficina Nacional de Estadística [2006]: "Estudio sobre la contabilidad verde nacional de China"	Las pérdidas económicas provocadas por la contaminación ambiental son de 511.800 millones de yuans, lo que representa un 3,05% del PIB nacional.	
Ghana	Banco Mundial, Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido e Instituto de Investigaciones y Estadísticas Sociales y Económicas (ISSER) [2005]: "Trabajo económico y Sectorial: Gestión de los recursos naturales y sostenibilidad del crecimiento"	La degradación de los suelos agrícolas, los bosques, la pesca costera y la vida silvestre así como el medio ambiente del lago Volta representan al menos US\$ 475 millones al año, equivalente a un 5,5% del PIB anual de Ghana.	Los resultados del estudio servirán de información de base para el desarrollo de un Marco Estratégico de Inversión completo para la Ordenación Sostenible de la Tierra.
Marruecos	Banco Mundial [2003]: "Evaluación del costo de la degradación ambiental"	El costo de la degradación es mucho mayor en las áreas rurales, donde los pobres continúan dependiendo de los recursos naturales para satisfacer sus necesidades de subsistencia.	

País	Título del estudio - Autores	Principales conclusiones	Aplicación de las conclusiones
Namibia	Zeidler, J. [2006]: "Namibia: Prácticas de ordenación de la tierra y sostenibilidad ambiental. Contribuciones a un marco analítico para el crecimiento responsable. Contribución a la Asociación Piloto Nacional (CPP) de Namibia para la ordenación integrada de la tierra.		Este estudio fue una contribución a la CPP.
Rwanda	WWF y PEI [2006]: "Sostenibilidad ambiental en las Estrategias de Desarrollo Económico y Erradicación de la Pobreza de Rwanda: Hacia la integración de la problemática ambiental en la EDPRS"	En el futuro previsible, los recursos ambientales continuarán siendo el sostén del bienestar de la mayoría de los habitantes pobres de Rwanda.	Se identificaron oportunidades y puntos de ingreso para la integración de la problemática ambiental al proceso de las EDPRS.
Uganda	Muhereza F. y Ossiya S.A. [2003]: "Pastoralismo en Uganda. Gente, medio ambiente y ganado. Desafíos para el PEAP"	En las zonas áridas y semiáridas, el nomadismo representa un uso racional de recursos escasos tales como agua y forraje.	Sirvió de información de base para la revisión del PEAP, razón por la cual el gobierno modificó su actitud prejuiciosa para con los pastoralistas .

5.8 Capacitación y construcción de capacidad

126. Para construir capacidades se han utilizado varios enfoques, algunos de los cuales generan impactos a corto plazo, en tanto otros apuntan a impactos a largo plazo a favor del desarrollo del capital humano. En su conjunto, la capacitación generó un gran impacto cuando se vinculó a los procesos de integración de la problemática de las tierras áridas. Esta fue la conclusión que se extrajo en el caso del Distrito de Sembabule en Uganda con el apoyo del PNUD conforme al IDDP; en Namibia, donde el Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA) Organismo Danés de Desarrollo Internacional (Danish International Development Agency) apoyó la capacitación durante la preparación del Segundo Plan Nacional de Desarrollo (NDP2); en Etiopía, donde el Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo (NADC) apoyó la construcción de capacidad para la implementación del taller de la Sociedad Química de Etiopía (CSE) bajo la órbita del EPA; y en Ghana donde, con apoyo del DANIDA y el DDC, el personal técnico de las asambleas de distrito, las ONG y las organizaciones comunitarias recibió capacitación sobre la integración de la problemática de las tierras áridas.
127. China preparó un manual sobre “Conocimientos tradicionales y técnicas prácticas para combatir la desertificación”, que fue presentado en la Conferencia de las Partes y reconocido por la sociedad internacional. El PNUD y el PNUMA confirieron a China el Premio a las Mejores Prácticas en la Lucha contra la Desertificación. En Tanzania, las lecciones de la cooperación Sur-Sur enriquecieron el proceso de revisión del DELP a través de aprendizaje e intercambio de experiencias con otros países africanos que enfrentaban dificultades similares. Tanzania aprovechó su visita a Uganda, donde el grupo de medio ambiente y recursos naturales estaba realizando una revisión del PEAP, para establecer su propio Grupo de Trabajo sobre el Medio Ambiente. El proceso de “verificación” del DELP de Benin también se enriqueció a través del intercambio de experiencias con Ghana. Esto resultó en la adaptación de la metodología de Evaluaciones Ambientales Estratégicas (SEA) como herramienta principal para el proceso de verificación del DELP. En cuanto se refiere al propio proceso de construcción de capacidad, Tanzania informó que la asistencia técnica para la integración de la problemática ambiental es eficaz cuando es propulsada por la demanda. Funciona mejor en las áreas donde es necesaria para las partes interesadas nacionales y locales, y cuando es puntual y oportuna. Si esto se suple con expertos externos, debe limitarse temporalmente y centrarse en el uso y la construcción de capacidades locales. En India y Kenia, las ONG se han convertido en importantes asociados en la capacitación y concienciación del público sobre los problemas de las tierras áridas.
128. Sin embargo, cuando desean sostener sus capacidades, los países deben enfrentar problemas estructurales. Existe una alta rotación de personal capacitado debido a las bajas remuneraciones disponibles. En ocasiones, no hay disponibilidad de las herramientas y la logística necesarias para facilitar los trabajos. El VIH/SIDA también están causando muchas bajas en las fuerzas laborales.

129. A partir de los autodiagnósticos de capacidades llevados a cabo recientemente para la implementación de los tres Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (CDB, CMNUCC y UNCCD), los países han definido las prioridades para la construcción de capacidades: análisis de políticas, evaluación, promoción e integración de la problemática ambiental. Esta será un área crítica de apoyo, dado que, al pasar de un proyecto al marco de una política para el desarrollo, los países tendrán la apremiante necesidad de hacer un seguimiento de los impactos de la implementación de la política.
130. Desde una perspectiva a largo plazo, los países han instaurado programas de estudio pertinentes y creado instituciones especializadas para brindar los cursos correspondientes. Benin ha integrado el medio ambiente a los programas de estudio a todos los niveles, desde la enseñanza primaria hasta la universidad. En China hay al menos once universidades e instituciones terciarias que ofrecen cursos sobre conservación del suelo y el agua y lucha contra la desertificación. Namibia se refiere con orgullo a la “namibización” de sus programas de estudio escolares y a la concienciación del público desde el fin del Apartheid. El Documento de Sesiones N° 6 de Kenia del 1988, “Educación y Fuerzas Activas para la Próxima Década y el Futuro”, establece que la educación ambiental debe formar parte de los programas de enseñanza y capacitación para todos los niveles de la educación (República de Kenia, Ministerio del Medio Ambiente, 1988). Sin embargo, el país también manifiesta que el programa de estudios por sí solo no es suficiente. Las instituciones de enseñanza deben ofrecer capacitación apropiada, que promueva técnicas de solución de problemas para los problemas ambientales, razonamiento crítico, creatividad y actitudes positivas en la implementación de los proyectos ambientales. En Uganda se está por aprobar un título de maestría en utilización y actividades granjeras en las tierras áridas.

5.9 Análisis integrador del medio ambiente, las tierras áridas y la pobreza

131. Está aumentando el deseo de reflejar los nexos entre medio ambiente y pobreza en los marcos de planificación, y su uso para la promoción. Hasta ahora, el éxito debe ser atribuido primordialmente a compromiso, disponibilidad de capacidad, apoyo financiero y técnico, y directrices instructivas. También se requiere conocimiento de los procesos que se utilizarán con el fin de planificar cómo participar en los mismos en el momento justo y con la información técnica precisa. En relación con estos nexos, Namibia ha demostrado buenas prácticas: En el Cuadro 5.3 se ilustran sus procesos del NDP2 y su Plan Verde.

5.10 Implementación

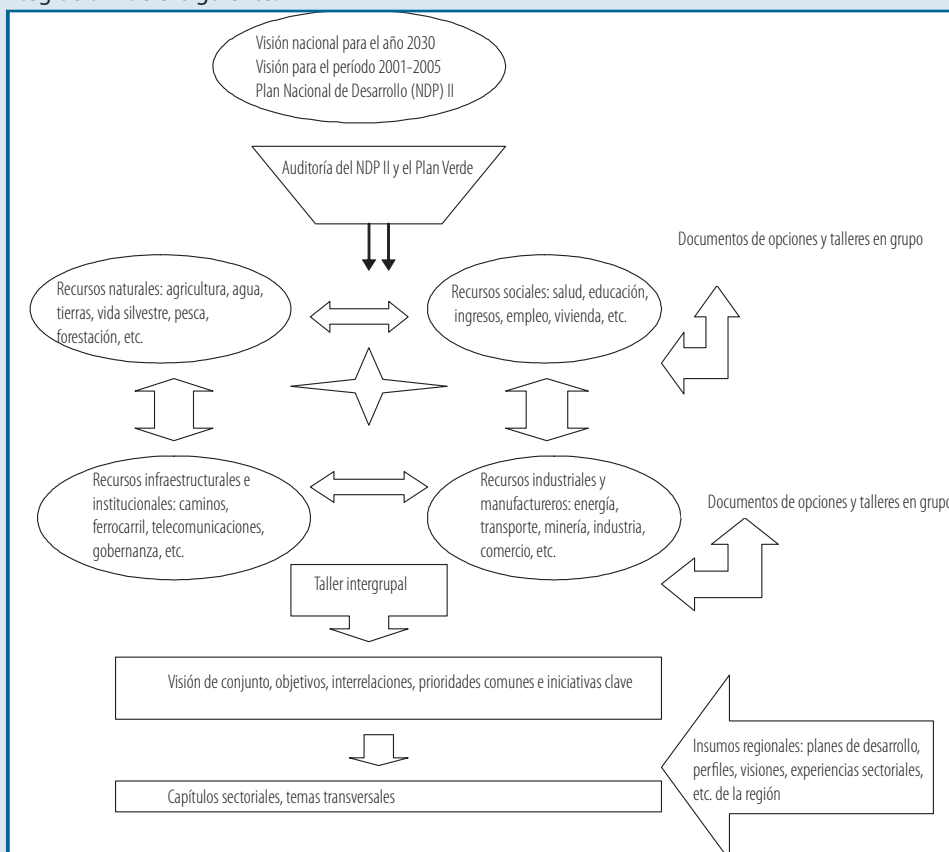
132. En muchos países es común el problema del “desfase de la implementación”. Las políticas, leyes y planes no son, pues, una panacea para los problemas identificados.

Esta brecha está causada por la mala capacidad para la implementación, que no se analiza como parte del proceso de integración. Las experiencias que se han adquirido hasta la fecha en África y en el sector público muestran que, aun cuando se incrementen las inversiones (que es una de las principales motivaciones para la integración de la problemática de las tierras áridas), muchos países no tienen la capacidad de absorción necesaria para proveer los recursos, debido a las limitaciones inherentes a sus capacidades. Por tanto, existe la necesidad de desarrollar y fortalecer las capacidades nacionales de los países para que puedan absorber eficazmente el aumento esperado de los recursos financieros. Esto requiere estudios diagnósticos de las necesidades de capacidad, así como de los niveles de los sistemas, las organizaciones y las personas.

133. Diversos factores han hecho que en muchos países la implementación de las políticas no resultara buena. Por ejemplo, a lo largo de los años, Kenia se ha esforzado por desarrollar e implementar políticas para solucionar el desarrollo de sus tierras áridas y semiáridas (ASAL). La primera de estas políticas se formuló en el año 1979, inspirada por el Documento de Sesiones N° 10 del año 1965, "El socialismo africano y su aplicación a la planificación en Kenia" (República de Kenia, 1965). Si bien la política para las tierras áridas y semiáridas intentó solucionar algunos de los problemas que generaban preocupación en ese campo, no fue suficiente. Uno de los motivos de su fracaso fue que, históricamente, en Kenia estas tierras han recibido poca prioridad en términos de asignación de recursos para el desarrollo. Esto se justificaba mediante consideraciones económicas e invocando la necesidad de maximizar la productividad de las áreas que tenían un potencial conocido y comprobado. Se argumentaba que si se ponían recursos suficientes al servicio de las tierras altas con nivel abundante de precipitaciones, la producción y el crecimiento de la economía en dichas regiones beneficiaría a las zonas áridas y semiáridas. Ahora se reconoce que esta "teoría" no es práctica. Lo que se debe hacer es asignar recursos directamente para los problemas de las zonas de tierras áridas y semiáridas, especialmente en cuanto se refiere a tecnología apropiada, recursos humanos y desarrollo institucional, así como para la gestión de riesgos tales como sequías e inundaciones. A partir del año 2003 se han dado algunos pasos para revisar la antigua política para estas tierras. Dentro de ese contexto, en el año 2004 se completó un borrador de política para las tierras áridas y semiáridas, que fue presentado al gobierno por el Ministro de Programas Especiales (de la Oficina del Presidente) en enero de 2005, para el que el Ministerio solicitó y obtuvo comentarios de todas las partes interesadas y los incorporó al documento. El Secretario Permanente ha preparado ahora un memorando del Gabinete que se espera sea presentado a este último para su análisis y aprobación. Una vez que el Gabinete apruebe esta política, se convertirá en un Documento de Sesiones y entrará en vigencia como política nacional.

Cuadro 5.3 Integración del Plan Verde al NDP2

En noviembre de 1999, los Comités Nacionales de Planificación del Ministerio de Medio Ambiente y Turismo elaboraron una visión sobre cómo integrar más estrechamente los procesos del Plan Verde y el NDP2 (ver más adelante). La Dirección de Asuntos Ambientales (DEA) desempeñó un papel clave para asegurar que los aspectos ambientales del desarrollo sostenible, tal como se establece en el Plan Verde, fueran tomados debidamente en cuenta en el NDP2. El proceso para la integración fue el siguiente:



Fase 1: Revisión ambiental del Plan Verde y el NDP1

Fase 2: Elaboración de una visión compartida del desarrollo sostenible para el NDP2

Se prepararon 18 documentos sobre problemas y opciones sectoriales con el fin de identificar los problemas transversales clave del desarrollo sostenible de cada sector principal. Estos documentos específicos se usaron como material de respaldo en una serie de talleres. Los principales grupos eran: a) recursos naturales: agricultura, agua, tierra, vida silvestre, turismo, pesca y forestación; b) sociales: salud, educación, mano de obra y asistencia social; c) comercio e industria: energía, servicios financieros, minería y comercio; d) infraestructura e instituciones: comunicaciones, vivienda, administración regional y transporte.

Luego se celebró un taller intergrupar en el que se reunieron todos los sectores para consolidar la identificación de los problemas transversales y elaborar una visión del desarrollo sostenible para Namibia.

Fase 3: Redacción de los capítulos del Ministerio para el NDP2

Originalmente, el proyecto contemplaba asistencia técnica al Ministerio para la redacción de sus cuatro capítulos en el NDP2. La Dirección acordó que, con excepción del capítulo sobre los problemas transversales, ellos mismos redactarían sus propias contribuciones.

Fase 4: Asistencia a la DEA para el examen de los capítulos para el NDP2

Esta fase del proyecto consistió en la prestación de asistencia técnica al Ministerio y a los Comités para el análisis de los borradores de los capítulos redactados por los ministerios de línea. A estos fines, se contrataron consultores para que revisaran los capítulos que incluían problemas transversales y declaraciones de visiones identificadas y elaboradas en etapas anteriores.

Fase 5: Asistencia a los Comités para la consolidación del borrador del NDP2 en cuanto a las prioridades y metas del desarrollo sostenible

Se brindó asistencia a los Comités para la consolidación de los borradores del NDP2 con respecto a los problemas del desarrollo sostenible (para asegurar que se incluyeran de hecho los trabajos de los revisores y de las fases anteriores). Se brindó respaldo a los diálogos/mesas redondas/consultas sobre el borrador del NDP2 (con especial atención a los debates con los funcionarios clave de los Comités sobre problemas y sectores específicos). Se identificaron y describieron las restricciones de las capacidades para la gestión de los recursos naturales dentro del marco del NDP2 y se propusieron posibles intervenciones correctivas a través de un proceso consultivo.

Fuente: Jones, 2001

5.11 Construcción de asociaciones

134. Todos los países han establecido algún tipo de asociación. China se jacta de haber cooperado con más de 70 países y organismos internacionales. Dentro del marco del Foro de Cooperación Sinoafricano, se brindó capacitación a los países africanos sobre la lucha contra la desertificación. Algunas de las asociaciones todavía existen a través de órganos coordinadores nacionales y redes de ONG vinculadas a la UNCCD. Las asociaciones con el sector privado de Kenia están relacionadas directamente con la promoción de tecnologías de producción más limpias y mejores prácticas ambientales, a través de incentivos tales como descuentos fiscales y dispensas para ciertas obligaciones. Con la creciente cultura de la responsabilidad social empresarial, las firmas privadas están avanzando hacia el patrocinio de la plantación de árboles y otras actividades ambientales. Namibia promueve la capacitación granjero a granjero, esto es, entre los granjeros comerciales y los granjeros comunales. Samoa registra un largo y exitoso historial de asociación entre el gobierno, el sector privado, los sindicatos

y las organizaciones sociales. Las asociaciones entre las ONG y los medios de comunicación de Bangladesh han logrado una reforma ambiental en Dhaka. La asociación mencionada por Uganda destinada a la integración de la problemática de las tierras áridas adoptó un enfoque formalizado (ver Cuadro 5.1).

135. En términos generales, las asociaciones son muchas y su número seguirá creciendo. Esto agregará valor a los procesos de integración de la problemática de las tierras áridas si (i) se enmarcan en torno a problemas comunes, (ii) pasan de un carácter informal a uno formal e (iii) incluyen instituciones que tengan su base en las tierras áridas y partes interesadas clave (como, por ejemplo, grupos de productores agrícolas).

5.12 Rol y participación de los ministerios responsables por la planificación y las finanzas

136. En muchos países tales como Etiopía, Uganda y Rwanda, los ministerios de finanzas y desarrollo económico coordinan en general la planificación, programación y asignación anual del presupuesto; preparan los DELP y los programas de los ODM, y firman los marcos de cooperación bilateral con países y otros donantes. En la mayoría de los países están surgiendo prácticas alentadoras. Rwanda describe en su informe los ocho pasos que usa el Ministerio de Finanzas y Planificación Económica (MINECOFIN) para integrar la problemática ambiental (ver Cuadro 5.4).

Cuadro 5.4 Pasos del MINECOFIN de Rwanda para la integración de la problemática ambiental

- i. Elegir la alternativa ambiental correcta
- ii. Explorar una selección de opciones
- iii. Reconocer qué es lo que no se está integrando
- iv. Asegurar que se incluyan metas e indicadores
- v. Recordar incluir las metas del ODM 7
- vi. Seleccionar un organismo principal para la implementación
- vii. Asegurar que haya complementariedad entre las propuestas sectoriales
- viii. Afinar un ajuste de dos vías.

Fuente: REMA, PNUMA y PNUD, 2007

137. En Kenia, la coordinación general de los procesos de los ODM corresponden al Coordinador Nacional del Ministerio de Planificación y Desarrollo Nacional, que trabaja en conjunto con el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales en la implementación de la iniciativa PEI. En Samoa, el Ministerio de Finanzas es responsable de asegurar coherencia entre los planes sectoriales y la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2005–2007. Lamentablemente, se ha informado que esta estrategia no incluyó en forma prioritaria los problemas ambientales.
138. Muchos países han encargado la realización de estudios para determinar la contribución del medio ambiente y los recursos naturales a: (i) el sustento de los habitantes, (ii) la transformación económica y (iii) el potencial de generación

de ingresos. Esperan que así se eleve el perfil del medio ambiente y los recursos naturales y se atraigan recursos adicionales de los ministerios de finanzas. Solamente Tanzania informó haber tenido la osadía de revisar la suficiencia de su financiación para el medio ambiente y los recursos naturales, con la subsiguiente decisión de multiplicarla por cinco (ver Cuadro 5.5).

Cuadro 5.5 Una PER sirve de información de base para la decisión de aumentar la asignación presupuestaria para el medio ambiente

Tanzania ha adoptado el uso de Revisiones del Gasto Público (PER) completas para vigilar que en el desempeño presupuestario se obtenga valor por el dinero. Las PER identifican las fuentes múltiples de ingresos, incluidos los ingresos que no provienen de la recaudación de impuestos, y ahora permiten que los programas se extiendan más allá de los sectores prioritarios, que tienden a tener presupuestos protegidos. El gobierno considera que los recursos naturales son uno de sus sectores prioritarios. Cuando el Ministerio de Finanzas no vio valores, gastos o ingresos ambientales clave en las primeras presentaciones de las PER tanto a nivel sectorial como a nivel macro, solicitó una indagación sobre el medio ambiente, la energía y las tierras dentro del ejercicio de la PRS.

La PER del sector ambiental apuntaba a “establecer niveles, tendencias y distribución de los gastos del gobierno, y el nivel requerido para satisfacer las prioridades ambientales y los objetivos de reducción de la pobreza del país” (República Unida de Tanzania, 2004). La PER que llevó a cabo Nor Consult sobre la base de las cifras de dos ejercicios (2000–2002) resultó ser un punto de inflexión crucial, pues destacó:

- el considerable potencial de los recursos ambientales para contribuir a los ingresos
- un nivel significativamente bajo de los precios y muy baja recaudación de impuestos, por ejemplo en la pesca y la vida silvestre
- una baja distribución de los ingresos entre los distritos
- niveles relativamente bajos de inversión y gastos recurrentes en bienes ambientales, y aumento de la captación de ingresos
- gastos nulos en la gestión ambiental por parte de algunos sectores de “prioridad” sensibles al medio ambiente, a pesar de la identificación de sus necesidades
- limitación de la integración ambiental planteada en los formatos y códigos del presupuesto establecidos por el gobierno

A través de la PER, el Ministerio de Finanzas y las autoridades ambientales han podido aclarar el potencial de las inversiones en gestión ambiental para la reducción de la pobreza. La PER también brindó las bases para reclamar una parte apropiada del presupuesto nacional para las actividades ambientales. En consecuencia, la PER ambiental propuso un aumento significativo del MTEF para el medio ambiente, con énfasis en los sectores y las autoridades de los gobiernos locales que manejan los problemas de pobreza y medio ambiente. Sobre tales bases, el presupuesto oficial para el medio ambiente creció considerablemente, de Tsh 1.076.707.300 en 2005/06 a Tsh 5.675.971.000 en 2006/07. El Sistema Estratégico de Distribución Presupuestaria relaciona ahora la planificación del gasto del sector público con la política MKUKUTA de forma tal que presta atención a los resultados y, a la vez, aclara las responsabilidades de los diferentes ministerios, departamentos y organismos. Todo esto ha ayudado a hacer que la política MKUKUTA abandonara el reino de los sueños de los planificadores y se instalara en las operaciones reales cotidianas

Fuente: Assey y otros, 2007

5.13 Diagnóstico de los mecanismos de financiación

139. Muchos países tienen interés en captar y canalizar recursos suficientes para el medio ambiente y los recursos naturales. En otros, la preocupación es que dichos recursos se hayan reducido. Así, por ejemplo, en el año 1998, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial redujeron el apoyo a la balanza de pagos de Kenia y suspendieron su ayuda; pero esta suspensión fue luego levantada en noviembre de 2003, cuando se acordó la Línea de Crédito para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento (PREF) para Kenia. En Tanzania se estimó que el gobierno pierde US\$ 1.000 millones cada año debido a la degradación de los recursos forestales y pesqueros y la vida silvestre (Assey y otros, 2007).
140. Muchos países han adoptado el método del Apoyo Presupuestario General (GBS), cuyas implicancias para la financiación ambiental no se han estudiado en forma cabal. Si bien este método mejora la apropiación y armonización de los programas de donantes en el país, deben cumplirse ciertas condiciones previas para lograr su pleno potencial, que incluyen: un fuerte marco de políticas con prioridades y objetivos claros, un sistema de gestión financiera que funcione apropiadamente, con normas y procedimientos sólidos, y mecanismos de presentación de información y rendición de cuentas transparente (IID y otros, 2006).
141. Namibia ha informado que el 4º Marco de Asignación de Recursos (RAF) aprobado recientemente conforme a la Línea de Crédito Mundial para el Medio Ambiente (GEF) lleva al país hacia una banda de distribución inferior al Marco anterior, lo que indica una pérdida de énfasis respecto de la fuerte inversión de la GEF en el país (US\$ 36 millones a nivel nacional más US\$ 100 millones a nivel regional). Considera que muchos donantes se están distanciando desde su independencia. Otra fuente de incertidumbre es la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Es posible que los donantes se concentren en un pequeño puñado de países con los que puedan trabajar en mayor profundidad para destacar la necesidad de apropiación, alineación, armonización y gestión sobre la base de resultados, así como una rendición de cuentas recíproca.
142. El plan sectorial de Namibia no pasó de la etapa del estudio de factibilidad, factor que amenaza la financiación al sector. En Burkina Faso se informó que la retórica política sobre el medio ambiente no va acompañada de los recursos financieros necesarios. En Uganda, la liberación de los fondos reservados para sectores específicos a los gobiernos locales implica que las prioridades locales relativas a la gestión de las tierras áridas no cuentan con financiación.
143. Sin embargo, así como todavía persisten dificultades para la financiación de los asuntos ambientales, hay casos que demuestran que los países pueden captar recursos fuera de los marcos presupuestarios nacionales tradicionales, tal como el MTEF. Ghana está usando los ahorros devengados por los países pobres muy endeudados (HIPC) y canalizándolos hacia la gestión de los recursos naturales y la restauración ambiental, para garantizar el sustento de los pobres que dependen del medio ambiente para obtener bienes y servicios. Algunos países han creado

fondos o fundaciones para la lucha contra la desertificación (por ejemplo Kenia y China), en tanto otros contemplan la adopción de tales opciones (por ejemplo Etiopía). China está utilizando instrumentos económicos (reformas fiscales) para promover las inversiones en las tierras áridas. Así, por ejemplo, ha instaurado: (i) una política de exoneración de impuestos por diez años para los productos que provengan de la reconversión de tierras de cultivo en bosques; (ii) una política de préstamos subsidiados para combatir la desertificación y (iii) derechos por subasta para los usuarios de montañas baldías, lechos abandonados baldíos, tierras inundables baldías y tierras areneras baldías. También ha promulgado una ley de forestación que exige a los hombres de 11 a 60 años y a las mujeres de 11 a 55 años plantar de tres a cinco árboles por año. De hecho, este innovador instrumento de mercado puede proveer un mecanismo para aumentar las inversiones en favor de los pobres en las tierras áridas, en asociación con el sector privado.

144. También parecería que China necesita abordar el tema de los incentivos “perversos”. El agua del suelo todavía no tiene un precio suficientemente elevado como para permitir la recuperación de los costos del agotamiento. Dichas distorsiones alientan la extensión de las áreas con riego en ambientes no apropiados, mayor salinización y el apoyo de una población creciente de ganado debido a la disponibilidad de forraje. Del mismo modo, los precios de los contratos de arrendamiento de tierras comunales por lo general no reflejan el valor real de la tierra y, por tanto, alientan el uso de la tierra mediante modalidades de alto insumo-producto. Ahora que China ha logrado la autosuficiencia alimentaria, tiene oportunidad de eliminar estos incentivos perversos.
145. Bolivia también ha introducido incentivos económicos con el mismo propósito. Marruecos está capitalizando su Fondo Nacional para el Medio Ambiente a través de impuestos ambientales. Kenia también ha instaurado un elaborado mecanismo de financiación que podría tener un impacto significativo como complemento de la financiación del gobierno y los donantes (ver Tabla 5.3). Por lo tanto, los países deben estudiar las oportunidades de instaurar dichos mecanismos de financiación innovadores.

Tabla 5.3 Iniciativas de la NEMA para la financiación del medio ambiente en Kenia

Fondo	Objeto
1. Fideicomiso Nacional para el Medio Ambiente	Este fideicomiso fue creado por la Ley de Coordinación de la Gestión Ambiental (EMCA) de 1999 y se financia mediante donaciones, dotaciones, concesiones y legados. Los fondos se reservan para facilitar investigaciones, construcción de capacidad, premios ambientales, publicaciones sobre el medio ambiente, becas y fondos de asistencia.
2. Fondo Nacional para la Restauración del Medio Ambiente	La Ley EMCA de 1999 también creó este Fondo, cuyas fuentes de financiación incluyen una proporción de los cargos, bonos en depósito, donaciones e impuestos. Su objetivo es actuar como seguro complementario para mitigar la degradación del medio ambiente.
3. Fideicomiso Comunitario contra la Desertificación	Este fideicomiso fue creado con el apoyo del Mecanismo Mundial para la implementación del NPA para la Lucha contra la Desertificación. El gobierno ya ha suministrado parte de los fondos iniciales.
4. Fondo Comunitario para la Conservación de la Biodiversidad	Este fondo es patrocinado por la Unión Europea.
5. Fondo para la Reducción de la Pobreza	El fondo fue creado con la ayuda de algunos asociados para el desarrollo con el fin de apoyar actividades ambientales.
6. Cargos e impuestos	Este rubro incluye los cargos por las EIA y los registros de auditorías, los cargos por las licencias a proponentes y expertos, las tasas de registro de las inspecciones, y otros cargos obligatorios.

Fuente: República de Uganda, NEMA, 2003

5.14 Marco de vigilancia y evaluación, incluidos los indicadores

146. Los países asignan mucha importancia a la vigilancia y evaluación del desempeño ambiental sobre la base de un conjunto de indicadores. Barbados ha creado indicadores del desarrollo sostenible y es uno de los 22 países que participaron en la iniciativa llevada a cabo por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAESNU). Dentro de este marco se elaboró un listado de 170 indicadores separados, correspondientes a las diferentes categorías de bienestar humano, bienestar ecológico e interacciones sostenibles.
147. La CEPAL ayudó a los coordinadores de la UNCCD de Argentina, Chile y Brasil a elaborar "indicadores del impacto socioeconómico de la desertificación y la degradación del suelo". En el año 2000, el Organismo Alemán de Cooperación

Técnica (GTZ) amplió su apoyo, en virtud del cual se crearon más indicadores de la desertificación para las autoridades que deben adoptar decisiones. En el año 2001, algunas ONG adoptaron indicadores para la vigilancia del período. Uganda también ha preparado indicadores que se reflejan en su PEAP, incluyendo tanto valores de base como de metas y objetivos (ver Tabla 5.4). El PEAP también contempla los indicadores de los ODM, con excepción de los “ODM Plus” de biodiversidad, pesca, acceso a energía renovable y productos químicos que dañan el medio ambiente.

Tabla 5.4 Ilustración del uso de una línea de base e indicadores de metas en el PEAP de Uganda

Objetivo estratégico	Resultado	Línea de Base 2002/2003	Meta 2001/2008	Meta 2013/2014
Aumento y sostenibilidad de la producción forestal	- Porcentaje de tierra bajo cobertura forestal	24%	27%	30%
	- Distancia recorrida para recoger leña	0,73 Km.	0,5 Km.	<0,5 Km.
Aumento y mayor eficiencia de la producción agrícola	- Porcentaje de familias con título de propiedad de las tierras que dedican a la producción agrícola	<1%	1,5%	3%
	- Porcentaje de tierra con título de propiedad	12%	17%	25%

Fuente: Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico, 2004

148. Otros países también están trabajando en la elaboración de indicadores basados en su propia internalización del desarrollo sostenible. Por ejemplo, según lo que informa Bolivia, “vivir bien” es una expresión cultural que condensa una forma de comprender la satisfacción compartida de las necesidades humanas más allá del ambiente de lo material y lo económico, debido a que incluye afecto, reconocimiento y prestigio social, contrariamente al concepto occidental de “estar bien” que se limita al acceso a bienes materiales y su acumulación. Otros países, como Namibia, están elaborando un índice de desarrollo sostenible y normas para la ordenación de la tierra.
149. En los informes se plantearon algunas preocupaciones con respecto al realismo del uso de los indicadores. En Kenia, por ejemplo, muchos proyectos no tienen marcos logísticos que les puedan mostrar la línea de base o los indicadores de las metas, ni la forma en que se puedan verificar. Las encuestas sobre el presupuesto de las familias no captan muchos indicadores del medio ambiente. Algunas estrategias y directrices para la integración de la problemática del medio ambiente y los recursos naturales tampoco los reflejan. En este sentido es crucial señalar que muchos países no cuentan con mecanismos institucionalizados para vigilar

y evaluar por sí mismos su compromiso para con el medio ambiente. A Kenia, que todos los años revisa su IP-ERS sobre la base del uso de dos indicadores de resultados, (i) el aumento del área forestal protegida por una declaración (en hectáreas) y (ii) la proporción de los proyectos del sector público sujetos a una EIA, le resultó difícil evaluarlos. Un gran desafío para la mayor parte de los países es, por tanto, mejorar su rendición de cuentas sobre la gestión ambiental haciendo de las revisiones anuales una práctica institucional.

150. Finalmente, se podría coincidir con la opinión de los países de que la prueba ácida de su situación en términos de la integración es la transformación económica, social y ambiental de sus poblaciones. Haciendo uso de ciertos indicadores seleccionados, la Tabla 5.5 muestra que, en algunos aspectos, los países del estudio han mejorado y se han comprometido a mejorar, mientras que en otros se requieren con urgencia esfuerzos adicionales. La tabla que sigue se basa en la información de los Anexos 4a a 4d.

Tabla 5.5 Tendencias del desempeño de los países sobre la base de indicadores seleccionados*

Indicador	Período de comparación	Número de países que muestran mejoras	Número de países estancados	Número de países que muestran deterioro
Proporción de la superficie de tierras cubierta por bosques (%)	1990–2000	4	2	15
Uso de energía (equivalente en kilogramos de petróleo por cada US\$ 1 del PIB en términos de paridad del poder adquisitivo)	1990–2000	12	0	2
Emisiones de CO2 per cápita (en toneladas métricas de PAO)	1990–1999	0	8	11
Consumo de clorofluorocarbonos (CFC) que agotan la capa de ozono (en toneladas métricas)	1990–2001	11	0	8
Población urbana de familias con acceso sostenible a mejores fuentes de agua potable (%)	1990–2000	10	1	3
Población rural de familias con acceso sostenible a mejores fuentes de agua potable (%)	1990–2000	12	0	2
Población urbana con acceso a mejores servicios de saneamiento (%)	1990–2000	9	2	3
Índice de Sostenibilidad Ambiental (ESI)	2002–2005	12	1	6
Ahorro neto ajustado	1990–2001	10	1	7
Índice de Desarrollo Humano	2001–2005	18	0	3
Población por debajo de la línea de pobreza (%)	1990–2005	8	2	8

Fuente: Anexo 4

*El estudio abarcó 21 países, pero en algunos no había datos disponibles que permitieran captar las tendencias (ver Anexos 12a a 12d).

6 Revisión de las herramientas utilizadas para la integración de las tierras áridas

Este capítulo describe las herramientas que hasta el momento han utilizado los países para la integración de la problemática del medio ambiente en general y la de las tierras áridas en particular, a los marcos de planificación. Asimismo, describe una lista de factores que inciden en la elección de la herramienta por parte del país o la institución.

6.1 Herramientas que imponen una obligación jurídica y crean un entorno favorable para la integración de las tierras áridas

151. La mayoría de los países utilizan una categoría de herramientas que imponen obligaciones jurídicas y otras que crean un entorno favorable para la integración de las tierras áridas. Entre las mismas, se incluyen las herramientas que se han negociado a nivel global a través de Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente, tales como la UNCCD, y las desarrolladas o acordadas a través de las leyes nacionales. Al implementar la UNCCD mientras se integran las tierras áridas a los procesos de planificación, los países han utilizado herramientas para la toma de decisiones, tales como la SEA o la EIA.
152. Desde un punto de vista práctico, las personas a las que se debería apuntar para la integración de las tierras áridas a través del uso de las herramientas mencionadas incluyen a las que negociarán y renegociarán las convenciones a nivel global: parlamentarios que redactan y aprueban leyes nacionales, por lo general de los ministerios de justicia y asuntos constitucionales. Asimismo, se incluyen los líderes tradicionales cuyas decisiones inciden en la gestión de los recursos naturales de sus comunidades (por ejemplo Ghana, Namibia) y los gobiernos locales de menor jerarquía que dictan estatutos. En el Cuadro 6.1 se presenta un ejemplo de una buena práctica de integración de las preocupaciones sobre el medio ambiente y los recursos naturales a una ordenanza de distrito para el café, el algodón y otros productos. En el mismo se muestra que las instituciones que no están encomendadas a la gestión del medio ambiente y los recursos naturales podrían utilizar sus recursos para abordar la problemática del medio ambiente y los recursos naturales en el lugar de origen.

Cuadro 6.1 Buenas prácticas de integración del medio ambiente a una ley comercial

En 2002, el Distrito de Sironko aprobó la Ordenanza de Distrito de Sironko de 2002 (sobre el café, el algodón y los productos agrícolas). La misma establece disposiciones con respecto a la producción, procesamiento y almacenamiento de café, algodón y productos agrícolas secos; racionalización y mejoramiento de la comercialización del café y el algodón conforme, respectivamente, al Reglamento sobre el Café de 1994 y el Reglamento sobre el Algodón de 1994; diagnóstico, responsabilidad y pago de impuestos locales al café y el algodón y; otorgamiento de licencias, derechos de carga y otros asuntos relacionados.

Tal como se mencionó anteriormente, la ordenanza tiene el propósito de promover y racionalizar la producción y comercialización de cultivos. No obstante, cuenta con cláusulas para asegurar que las personas involucradas en la producción y comercialización de cultivos aborden la problemática ambiental en el lugar de origen. A modo de ejemplo, dispone:

Artículo 6(6): El agua utilizada para lavar el café fermentado no deberá desecharse en ríos, lagunas, manantiales protegidos ni otros cursos de agua.

Artículo 13(3): Todos los cultivadores de algodón deberán controlar en forma razonable las plagas y las enfermedades.

Artículo 13(4): Las plantas de algodón deberán rociarse con químicos recomendados por el personal de agricultura de la Organización para el Desarrollo del Algodón.

Fuente: Kazoora y otros, 2004

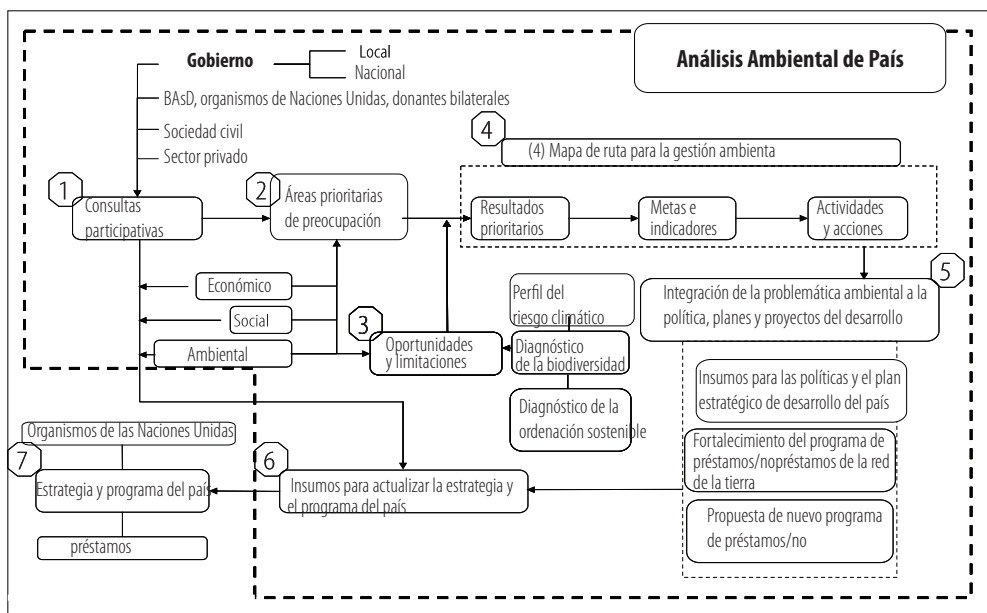
6.2 Herramientas que conforman la base de la cooperación entre los países y las instituciones.

153. Conforme a la UNCCD: "Las Partes cumplirán las obligaciones contraídas en virtud de la presente Convención individual o conjuntamente, a través de los acuerdos multilaterales y bilaterales establecidos o que se prevea establecer, o de unos y otros, según corresponda, haciendo hincapié en la necesidad de coordinar esfuerzos y preparar una estrategia coherente a largo plazo a todos los niveles". (UNCCD, Parte II, Obligaciones Generales, Artículo 4) ²⁶
154. Los países industrializados suscriben en forma periódica (por ejemplo, cada 3 a 5 años) marcos de cooperación con los países en desarrollo, en los cuales reafirman su compromiso con el medio ambiente y los recursos naturales en general (y con las tierras áridas en particular) a través de la financiación, transferencia de tecnología, apoyo a la investigación y creación de capacidades, y apoyo en la implementación de los NPA. Por tanto, los donantes y los locales que suscriben dichos marcos de cooperación asumen la responsabilidad inmediata de integrar las tierras áridas a los mismos.

26 <http://www.unccd.int/convention/text/convention.php?annexNo=-2>

155. Si bien solo el informe de Uganda presentó un estudio de caso con respecto a lo anterior las pruebas sugieren ampliamente que los marcos de cooperación son uno de los puntos de entrada productivos para la integración de las tierras áridas, ya que se acuerdan por varios años y son instrumentos para la movilización de los recursos financieros y la asistencia técnica.
156. Más aún, los gobiernos bilaterales y los organismos multinacionales de desarrollo tales como el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Africano de Desarrollo realizan un Análisis Ambiental de País como parte de su programación. El Análisis Ambiental de País es una herramienta flexible que tiene tres pilares analíticos: diagnóstico de tendencias y prioridades ambientales, análisis de políticas, y diagnóstico de la capacidad institucional para gestionar los recursos y riesgos ambientales (Banco Mundial, 2002). La Figura 6.2 presenta cómo se utiliza el Análisis Ambiental de País en Samoa como una de las principales herramientas de guía.

Figura 6.2 Diagrama del proceso del Análisis Ambiental de País (CEA) de Samoa del Banco Asiático de Desarrollo - CEA 2006



Fuente: Law Consult, Ltd, 2007

6.3 Herramientas que sirven de información de base para los procesos de toma de decisiones a través de la evaluación de los aspectos de desarrollo sostenible

157. La categoría de herramientas precedente es central para el proceso de integración, ya que sirven de información de base para las decisiones relacionadas con los costos de oportunidad y las ventajas y desventajas de las diferentes alternativas.

Tal vez, en materia de gobernanza ambiental, estas decisiones son las más difíciles ya que exigen de una gran capacidad para su utilización, así como una intensiva participación y consulta. Algunas herramientas son obligatorias conforme a los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente y las leyes nacionales (por ejemplo, EIA), mientras que otras se originan a partir de las disciplinas de sus usuarios (por ejemplo, análisis de costos y beneficios por parte de economistas, diagnóstico del impacto social por parte de los sociólogos, valoración del medio ambiente y los recursos naturales por parte de economistas especialistas en medio ambiente y recursos). Por ejemplo, Ghana ha adoptado la SEA como herramienta para evaluar los aspectos ambientales de una política, plan o programa, así como sus alternativas. Los resultados de las evaluaciones se utilizan para promover la rendición de cuentas e incidir en la toma de decisiones.

158. Resulta importante destacar que algunas de estas herramientas no se utilizan en forma independiente de las demás. Por ejemplo, el análisis de costos y beneficios y el análisis del impacto social se pueden utilizar como parte de una EIA. Proveen una guía para determinar si las políticas o planes propuestos son factibles a nivel económico, social y ambiental. En consecuencia, se utilizan mejor en la etapa de valoración, antes de emprender la implementación real.
159. El Análisis de Criterios Múltiples se aplica en los casos en que se utiliza una herramienta de criterio unitario, tal como el análisis de costos, en virtud del cual no se puede asignar valores cuantitativos a los impactos significativos ambientales y sociales. En este caso, el Análisis de Criterios Múltiples permite que las autoridades responsables de tomar decisiones incluyan una gama completa de criterios sociales, ambientales, técnicos, económicos y financieros, y determinen preferencias generales entre las opciones alternativas.

6.4 Herramientas que definen los procedimientos de la integración

160. Las herramientas precedentes ayudan a sus usuarios a integrar la problemática ambiental a los procesos de planificación y toma de decisiones, a través de la determinación del “cuándo”, “cómo” y “quién” de la integración, es decir una integración de los procedimientos. El Cuadro 6.2 muestra un ejemplo de dichas herramientas.

Cuadro 6.2 Ejemplos de las herramientas de los procedimientos presentadas a través de los informes de los países

- Directrices sobre la lucha contra la desertificación y supervisión de su implementación (China)
- Directrices para la gestión eficaz del medio ambiente y los recursos naturales (Etiopía)
- Directrices para la Evaluación Ambiental Estratégica de la Estrategia de Reducción de la Pobreza de Ghana (Ghana)
- Directrices para integrar el medio ambiente a los programas de cooperación en materia de desarrollo (Namibia)
- Directrices para el desarrollo de las cuencas hidrográficas (India)
- Directrices para integrar el medio ambiente a las EDPRS, PEI, 2006 (Rwanda)
- Directrices para integrar la problemática de la gestión de las tierras áridas a los planes de desarrollo de distrito de 2006 (Uganda)

Fuente: Informes nacionales de país, 2007

161. El estudio reveló que en algunos países (por ejemplo Rwanda y Uganda) había un número significativo de directrices; el informe de Uganda enumeró ocho. Por tanto, pueden imponer un esfuerzo excesivo a las capacidades de sus usuarios. En tal sentido, surge la pregunta si se pueden condensar varias de las directrices de un país en una sola herramienta para el medio ambiente y los recursos naturales, con subtemas sobre diferentes aspectos, y una herramienta para las tierras áridas.

6.5 Herramientas que utilizan el poder del mercado para incidir en las inversiones y el consumo

162. Las herramientas precedentes utilizan el poder del mercado para señalar los costos o beneficios asociados a las decisiones de inversión y consumo. Se basan en las siguientes recomendaciones de la UNCCD:

“Adoptarán las medidas adecuadas para crear condiciones de mercado interior e incentivos fiscales o de otro tipo que permitan el desarrollo, la transferencia, la adquisición y la adaptación de tecnología, conocimientos adecuados, incluso medidas que garanticen la protección adecuada y efectiva de los derechos de propiedad intelectual”. (UNCCD, Artículo 18 [e])²⁷

163. Uno de los objetivos clave de la integración de los programas es empoderar y crear las capacidades de las comunidades para permitirles participar en los procesos de toma de decisiones. En tal sentido, los países han hecho uso de diferentes herramientas, por ejemplo el Enfoque de Planificación Participativa a Nivel Local (LLPPA) en Etiopía, el Foro para la Gestión Integrada de Recursos (FIRM)²⁸ en Namibia, el Marco de Vigilancia a Nivel Local (LLMF) en Namibia, el Análisis y

²⁷ <http://www.unccd.int/convention/text/convention.php?annexNo=-3>

²⁸ www.drfn.org.na/

Mapeo de la Vulnerabilidad (VAM)²⁹ en Etiopía, la Planificación de Medidas contra la Sequía (DPP)³⁰ en India, y las Oportunidades y Obstáculos para el Desarrollo (OOD) en Tanzania, tal como se muestra a continuación en el Cuadro 6.3. La creación de capacidades sirve para promover el cambio de actitud y mejorar el desarrollo del conocimiento y las competencias. Los países han utilizado visitas de intercambio, manuales de capacitación, hermanamientos, servicios de asistencia técnica y de desarrollo de programas de estudio sobre el medio ambiente.

164. Muchos países han expresado su interés por complementar sus herramientas de mando y control con incentivos. Pueden aprender de China, que presentó una buena práctica en su utilización. Allí, el gobierno central:
- otorgó un incentivo fiscal favorable, tal como la política de exoneración de impuestos durante 10 años para productos obtenidos a partir de la reconversión de las tierras de cultivo en bosques;
 - emitió una política de préstamos subsidiados para luchar contra la desertificación; e
 - introdujo una política de subasta de derechos de usufructo para las montañas baldías, barrancos baldíos, terrenos inundables baldíos y arenales baldíos. Hasta el momento, aproximadamente 23,33 millones de hectáreas de las “cuatro tierras baldías” mencionadas anteriormente cuentan con claros promotores y se ha conseguido un fondo de 6500 millones de yuanes.
165. China invirtió en comprender cómo estos Instrumentos de Mercado (MBI) se podrían utilizar para luchar contra la desertificación a través de la realización de estudios para revisar los mecanismos financieros de protección del medio ambiente durante el proceso de integración.

6.6 Herramientas para guiar la participación y la consulta

166. A menos que estén bien gestionadas y dirigidas, la participación y la consulta pueden implicar costos elevados. La mayoría de estos procesos se remontan a los procesos del NEAP. En este sentido, se han utilizado diferentes herramientas, incluyendo los PPA que se usaron en países como Namibia y Tanzania.
167. El PPA es una herramienta que asegura la inclusión de las perspectivas de las personas en el análisis de la pobreza y el diseño de estrategias para reducirla. Tanzania utilizó un PPA en la región de Shinyanga para contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas y promover medidas locales en función de las perspectivas de la población local.
168. El Diagnóstico Rural Participativo (PRA) es una herramienta que permite que las partes interesadas participen en un proceso de toma de decisiones a través de compartir y analizar sus experiencias, conocimientos y perspectivas. La visualización es un aspecto esencial en el Diagnóstico Rural Participativo y permite una amplia participación.

29 www.wfp.org/operations/vam/

30 www.epconnet.com/index.html

6.7 Herramientas que empoderan a las comunidades en la toma de decisiones

Cuadro 6.3 Oportunidades y obstáculos para el desarrollo en Tanzania

Las OOD son un proceso de planificación comunitaria y participativa que empodera a las personas en función de un enfoque de abajo hacia arriba y un pensamiento positivo. Desde sus inicios en 2002, el Gobierno de Tanzania ha implementado un proceso de planificación de OOD en 81 de 121 Autoridades Administrativas Locales. En consecuencia, el rol de los procesos de planificación de OOD ha pasado a ser cada vez más importante, ya que es la única metodología de planificación multisectorial, orientada en el proceso, que se utiliza en todo el país. A través de su utilización, las comunidades pueden priorizar sus necesidades. Los planes comunitarios preparados mediante el proceso de planificación de OOD podrían así transformarse en una base sólida para realizar un flujo de fondos eficaz para la comunidad en el sistema de Asistencia del Gobierno Local para el Desarrollo de Capital (LGCDG). No obstante, la armonización de una transferencia fiscal centrada en el sistema de Asistencia del Gobierno Local para el Desarrollo de Capital, así como la integración de los procesos de planificación a las OOD, recién se ha iniciado. El proceso respeta la jerarquía vertical de aprobación de los planes.

Si bien se reconoce ampliamente la eficacia de las OOD en el proceso participativo de planificación, algunas de sus dificultades también se han reconocido en términos de los procesos de implantación y posteriores a la implementación. Al mismo tiempo, paralelamente a las OOD, existen numerosos mecanismos de planificación, presupuestación y presentación de informes a nivel de la comunidad. Por tanto, la lección aprendida consiste en que salvo en caso de que los países racionalicen los procesos de planificación, incluyendo la elección de las herramientas a utilizar, emergerá una situación de “cansancio de la planificación”.

Fuente: Organismo Japonés de Cooperación Internacional (OJCI), 2006

6.8 Herramientas que llevan la teoría a la práctica

169. Las herramientas anteriores han resultado ser las más potentes ya que (i) generan confianza a través de la ruptura de las barreras sociales, culturales, económicas institucionales y tecnológicas de la gestión sostenible de las tierras áridas, (ii) permiten que las comunidades obtengan beneficios tangibles, (iii) sirven de información de base para los procesos de formulación de políticas a través de la promoción, (iv) demuestran las fortalezas del conocimiento indígena y (v) sirven como plataformas para la educación y la concienciación.
170. Las herramientas adoptan muchas formas y se ven a través de varios ejemplos, incluyendo: (i) proyectos de demostración (pilotos), (ii) visitas de intercambio, (iii) creación e integración de mercados (por ejemplo, cría de ovejas en la Patagonia, Argentina), (iv) entrega de recursos seguros a las mujeres para la autosuficiencia alimentaria (por ejemplo, la Sociedad para el Desarrollo de Deccan (Deccan Development Society) en la India) y (v) mitigación de las sequías a través del conocimiento indígena (por ejemplo, la construcción de terrazas de los indígenas de Konso y el sistema de agrosilvicultura de Gedeo en Etiopía) (ver Cuadro 6.4).

Cuadro 6.4 El poder del conocimiento indígena en la lucha contra la desertificación

El distrito de Konso en Etiopía (2.354,3 km²) tiene una población de 212.235 habitantes y aproximadamente un 80 por ciento de su territorio está organizado en terrazas. Los productores agrícolas son conocidos por una construcción especial en terrazas desarrollada a nivel local, que es una de las mejores técnicas para la conservación del suelo y el agua. Asimismo, los konso son conocidos por la diversificación de sus cultivos para minimizar los riesgos: cultivo mixto y cultivo en varios pisos y producción forestal en la modalidad de explotación intensiva tradicional. Durante los últimos 50 años, estos métodos han ayudado a mitigar los caprichos de las sequías. Por otro lado, la zona de Gedeo tiene un territorio de solo 1.347km² y una población de 773.514 habitantes. La tierra se utiliza con un sistema de huertas familiares, donde se explotan las laderas con pendientes de hasta 80 grados. Los terrenos están cubiertos de vegetación, árboles y tubérculos en varios pisos. Se cosecha ensete, un cultivo etíope de gran producción (más de 5,6 toneladas por hectárea al año) que se puede plantar como forraje en los buenos tiempos y para consumo humano durante las sequías y las buenas temporadas (factor que mejora la seguridad alimentaria).

Fuente: Tamrat, 2007

6.9 Herramientas que abordan un enfoque ecosistémico y de paisaje para la integración

171. Gradualmente, los países están pasando de estar concentrados en los recursos en forma aislada (por ejemplo, bosques, humedales, pesca, tierra, etc.) a adoptar enfoques ecosistémicos y de paisaje. El proyecto de la PEI en Rwanda ha apoyado a un número de iniciativas para la creación de capacidades, tales como formación en Evaluación Integrada de los Ecosistemas (IEA). Los estudios piloto sobre la Evaluación Integrada de los Ecosistemas de Rwanda también hallaron que la población en Bugesera depende del ecosistema tanto directa como indirectamente para su sustento y bienestar. En Barbados, el Plan de Desarrollo de Parques Naturales identifica Zonas de Conservación del Patrimonio Natural y Sitios Candidatos a Bosques Nacionales como parte de un enfoque ecosistémico que apunta a la gestión de su parque nacional.
172. En China, la sociedad de financiación estratégica del Fondo para el Medio Ambiente Mundial de la República Popular China (FMAM de la República Popular China) ayudará a que el país realice la transición hacia una Ordenación Integrada de los Ecosistemas (IEM) a través del aprovechamiento de iniciativas promisorias y el abordaje de las dificultades que limitan la adopción de enfoques integrados. La Ordenación Integrada de los Ecosistemas ofrece información útil y práctica sobre la optimización de los beneficios ecológicos y socioeconómicos, a la vez que mantiene y restaura la estructura y las funciones del ecosistema. No hay duda de que los enfoques ecosistémico y de paisaje serán valiosos en el diseño de los programas de Ordenación Sostenible de Tierras. El Cuadro 6.5 explica las estructuras institucionales creadas en Argentina para integrar la problemática de las tierras áridas a las estrategias nacionales de desarrollo.

Cuadro 6.5 Plan Estratégico Territorial (PET) de Argentina

Actualmente, en Argentina existe una variedad de marcos estratégicos que apuntan a incorporar la dimensión ambiental y la utilización de los recursos naturales en la planificación pública y privada. El Plan Estratégico Territorial se ha planificado como un proceso permanente de reflexión y preparación de proyectos con impacto ambiental a nivel nacional y provincial. Más aún, dicho plan puede considerarse el marco estratégico nacional principal que fomenta explícitamente la sostenibilidad ambiental del territorio, de forma de garantizar la disponibilidad presente y futura de los recursos naturales. El mismo promueve la inclusión de todos los aspectos ambientales y las variables de vulnerabilidad y riesgo como cuestiones transversales de todas las políticas y actividades territoriales públicas y privadas a nivel federal, provincial y local. Asimismo, promueve la formulación de políticas que protejan el medio ambiente y el paisaje, a través de la gestión integrada de los recursos naturales.

Fuente: Panigatti, Tomasini y Dal Pont, 2007

6.10 Herramientas que promueven la rendición de cuentas

173. Salvo en caso de que los países también inviertan en estas herramientas, nunca lograrán saber si las que utilizan en las primeras etapas del ciclo del proyecto han generado los impactos deseados. Estas herramientas se pueden aplicar durante los procesos de vigilancia y evaluación. Las lecciones derivadas de su utilización pueden servir de información de base para las futuras revisiones de los marcos de planificación. Para obtener ventajas de las mismas, los países necesitarían institucionalizar un mecanismo de revisión en forma periódica. Por ejemplo, a partir de las Revisiones Anuales del Programa de Inversiones para la Estrategia de Erradicación de la Pobreza (IR-ERS), Kenia estableció que tuvo dificultades en el diagnóstico del progreso de dos indicadores de resultados que había incluido. Los indicadores son: (i) aumento de la zona forestal (hectáreas) protegida por haber sido declarada oficialmente área protegida, y (ii) porcentaje de los proyectos del sector público sujetos a la EIA.
174. Varias de las herramientas mencionadas por los países dentro de esta categoría incluyen los PPA, las Auditorías Ambientales, los PER o los Estudios de Seguimiento del Gasto Público (PETS), las libretas de calificación ciudadana, las tarjetas comunitarias, los Marcos de Vigilancia a Nivel Local y la legislación sobre acceso a la información. También incluyen herramientas que promueven la responsabilidad social empresarial, tal como el uso de la calificación ISO 14000 y la divulgación de información pública.

6.11 Herramientas utilizadas para movilizar los recursos financieros en las tierras áridas

175. La motivación para que los países integren la problemática de las tierras áridas es cabildar y atraer recursos adicionales para su gestión. En ese sentido existen muchas herramientas que presentan ventajas y desventajas. Se pueden clasificar en dos grandes categorías: fondos generados a nivel externo y fondos generados a nivel interno. Los primeros incluyen la Asistencia para el Desarrollo Ultramar (ODA), los préstamos y subsidios de organismos multilaterales de financiación y los mecanismos de financiación especializados (por ejemplo, el FMAM). Los últimos incluyen los ingresos generados a través de los impuestos generales, los fondos ambientales (desertificación) capitalizados por donaciones y los impuestos, cargos y tributos ambientales. El Cuadro 6.6 presenta un ejemplo de cómo los países han apalancado los recursos financieros nacionales destinados a actividades de conservación.

Cuadro 6.6 Fondo para la reducción de la contaminación industrial

Con la ayuda del gobierno alemán, Marruecos fijó un fondo de €25 millones para proyectos que apuntan a la reducción de la contaminación industrial. Esta iniciativa resultó ser un incentivo financiero tan exitoso que motivó al gobierno de Marruecos a crear un Fondo Nacional para la Gestión del Medio Ambiente. Se trata de un instrumento nacional diversificado que apuntará a todos los sectores relacionados al medio ambiente. Entre otros recursos, se capitalizará a través de los impuestos ambientales.

Posteriormente, Marruecos espera que las contribuciones de otros asociados se canalicen en forma parcial a través de este fondo. El fondo también atenderá los intereses de las organizaciones de la sociedad civil conforme a la administración y los proyectos empresariales asociados al medio ambiente.

Fuente: Informe del estudio de caso de Marruecos, 2007

6.12 Herramientas que fomentan la cultura y filosofía institucionales para la integración

176. Los países han expresado preocupación con respecto a quién “inicia”, “coordina” o “vigila” los procesos de integración y, sobre todo, quién los financia. Cada vez más, las preguntas precedentes podrían dejarse de lado si la integración se acepta como una nueva cultura y filosofía de las operaciones. Operar en la forma habitual no ha tenido éxito.

177. Los ejemplos citados dentro de la precedente categoría de herramientas incluyen: crear organismos ambientales de alto nivel, organismos especializados en tierras áridas y desertificación, unidades de enlace ambientales en ministerios y otras estructuras en los diferentes niveles del sistema descentralizado.
178. Esto también incluye especificaciones laborales y descripciones del personal, sistemas y herramientas que se utilizan para el trabajo (por ejemplo, bases de datos, Sistemas de Información Geográfica (GIS) y la Contabilidad de los Recursos Naturales (NRA). Cabe destacar que también incluyen las normas que rigen la adquisición de bienes y servicios y los códigos de la práctica ambiental. Con frecuencia, el uso de estas herramientas es requerido por los instrumentos jurídicos que las establecen o definen, de donde adquieren su fortaleza.

6.13 Herramientas de comunicación y concienciación

179. Los países han confiado en diferentes herramientas para la comunicación y la concienciación respecto de la problemática de las tierras áridas, tanto en los medios electrónicos como impresos. Aprovechando la conmemoración de días como el Día Mundial de la Lucha contra la Desertificación, China prepara y difunde una amplia variedad de mensajes a través de carteles, seminarios, talleres y medios de prensa escrita y electrónicos.

6.14 Preparación de los países para valorar y utilizar las conclusiones

180. Ghana, Tanzania y Uganda han institucionalizado PPA para ofrecer información de base a las estrategias de reducción de la pobreza. Han eliminado las fugas de los gastos públicos, ya que han utilizado y respetado las conclusiones extraídas de las PER y el PETS. El caso de Tanzania (Cuadro 5.6) también demuestra cómo el gobierno multiplicó por cinco los fondos para el medio ambiente luego de una PER. No obstante, con frecuencia las conclusiones extraídas del uso de las herramientas no se utilizan (ver Cuadro 6.7).

Cuadro 6.7 Resultados de la no utilización de la Contabilidad de los Recursos Naturales

La Dirección de Asuntos Ambientales del Ministerio de Medio Ambiente y Turismo de Tanzania realizó numerosos estudios utilizando la Matriz de Contabilidad Social (SAM) y la Contabilidad de los Recursos Naturales (NRA), a través de la Dependencia de Economía del Medio Ambiente, con apoyo técnico internacional. Se realizaron algunos estudios de caso interesantes y se creó un panorama del sector relativamente completo para el agua a través de la Contabilidad de los Recursos Naturales del agua, que se actualizó luego de haberse iniciado a mediados de los noventa. Las publicaciones que surgieron de los diferentes estudios de caso están disponibles en la página Web de la Dirección de Asuntos Ambientales del Ministerio de Medio Ambiente y Turismo, pero no han sido ni muy aplicadas ni utilizadas.

Fuente: Assey y otros, 2007

6.15. Educación del público sobre el contexto y la importancia de las herramientas

181. Las sociedades se pueden resistir a utilizar las herramientas a menos que se las eduque al respecto. Esto sucede porque algunas aumentan la carga financiera que implica su cumplimiento. En Samoa, algunos inversores hoteleros se quejaron de los costos extraordinarios que conlleva la realización de la EIA. En Bangladesh, el empeño por generar divisas extranjeras está dejando en segundo plano los requisitos legales para cumplir con las normas ambientales. Los ganadores en la economía son los poderosos y los industriales, mientras que los perdedores son los débiles, los pobres, los productores agrícolas, los pescadores y los comerciantes de pequeña escala.

6.15.1 La institucionalización contra la subcontratación

182. Los países pueden obligar a algunas instituciones a institucionalizar el uso de herramientas. Por ejemplo, las direcciones de estadística realizan censos nacionales y encuestas de presupuesto familiar. Tienen el mandato, la capacidad y los fondos para hacerlo. No obstante, para algunas herramientas, incluso los organismos gubernamentales pueden subcontratar consultores u ONG para recabar datos, siempre que valoren el tipo de información que producen las herramientas. Con frecuencia, puede ser necesaria la creación inicial de capacidades para los proveedores de servicios externos.

6.15.2 Diagnóstico de las necesidades a nivel de información

183. Algunas herramientas, en particular las que captan las situaciones a nivel macro (por ejemplo, la Contabilidad de los Recursos Naturales, la SAM) o las que tienen

incorporada la creación de escenarios (por ejemplo, la creación de modelos), exigen mucha información. Por tanto, antes de ser elegida, la herramienta debe someterse a un diagnóstico, y se deben tomar medidas prácticas primero para obtener la información de la que no se dispone.

6.15.3 Diagnóstico de las capacidades de los usuarios

184. Este es un factor fundamental, ya que algunas herramientas pueden ser mejor utilizadas por especialistas (por ejemplo el análisis de costos y beneficios por economistas o analistas financieros). Con la descentralización, las capacidades diferirán en cada nivel y las capacidades más bajas se encontrarán en los niveles más bajos, por lo que solo las herramientas sencillas deben aplicarse en ese nivel. Asimismo, se deberán tomar medidas a corto plazo para asegurar la asistencia técnica.

6.15.4 Objetivos de la utilización de las herramientas

185. El objetivo determina qué herramientas utilizar: planificar, vigilar, evaluar, empoderar, valorar, prever, etc. A veces, una herramienta se puede utilizar con objetivos múltiples (por ejemplo tanto para planificar como para empoderar).



7 Tácticas para utilizar en la integración de las tierras áridas

El presente capítulo presenta las tácticas que los países e instituciones han utilizado para convencer a sus gobiernos para que apoyen la integración. Las tácticas los ayudan a mejorar el “arte” de la integración.

186. El proceso de integración de las tierras áridas debe verse como un proceso de negociación que apunta a crear una situación en la que todos ganan: las autoridades responsables de la toma de decisiones, los que planifican el desarrollo y los practicantes de la gestión de las tierras áridas. Con frecuencia, los países enfrentan desafíos en los procesos de integración incluso cuando han identificado correctamente los asuntos técnicos y analíticos, principalmente debido a una preparación insuficiente para el proceso de negociación. Para superar esa barrera, los promotores de la integración han aplicado diferentes tácticas a fin de convencer a sus gobiernos para que apoyen la integración de las tierras áridas. La elección de una táctica depende de la lectura que se haga de la atmósfera del país para ese tema específico. A continuación se presentan algunas de las tácticas que han utilizado con éxito algunos países y de las cuales pueden aprender los demás.

7.1 Orientación hacia la problemática de las tierras áridas antes de diseñar un marco de planificación

187. En Kenia, el Grupo Temático de Pastoralistas (PTG) en colaboración con la Secretaría del DELP organizó dos visitas especiales a la zona árida del norte de Kenia para altos funcionarios gubernamentales y de los organismos de ayuda (FMI). Estas misiones especiales contribuyeron inmensamente a la apreciación final de las preocupaciones y problemáticas que afectan a las comunidades pastorales y las tierras áridas y semi áridas en general, por parte de tecnócratas del tesoro. La mayoría de ellos, incluyendo el director de la Secretaría del DELP, nunca había visitado la región. El resultado consiste en que los tecnócratas que inicialmente habían rechazado la integración de la problemática de las tierras áridas y semiáridas y las necesidades de las comunidades pastorales se transformaron en sus promotores más fervientes durante la formulación real del DELP.
188. En Tanzania, el intercambio de aprendizaje sur-sur enriqueció el proceso para su DELP, denominado 'MKUKUTA'. Sus funcionarios visitaron Uganda para aprender del proceso de revisión del PEAP de Uganda y el rol del Grupo Encargado de los Problemas del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Tanzania se basó en esta experiencia para la creación de su propio grupo de trabajo ambiental. Los funcionarios gubernamentales de Benin visitaron Ghana, uno de los primeros

países en utilizar la SEA como herramienta para integrar la problemática ambiental y del desarrollo de las tierras áridas a todos los programas de desarrollo, incluyendo la Estrategia para la Reducción de la Pobreza de Ghana (GPRS). Teniendo en cuenta las lecciones aprendidas de Ghana, Benin adoptó una SEA y la utilizó como herramienta para integrar/armonizar con el medio ambiente su segundo DELP, la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SCRPR).

7.2 Creación de capacidades sobre el proceso y negociación de DELP

189. Se ha hecho hincapié en que la comprensión de la problemática de las tierras áridas es una condición previa para el éxito de la integración. En tal sentido, en Kenia, organizaciones tales como OXFAM-GB, Action Aid-Kenia y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (ACHPR) patrocinaron la asistencia de los integrantes del Grupo Temático de Pastoralistas que trabajaban en el DELP a un curso especial sobre desarrollo de DELP en el Instituto de Estudios del Desarrollo en el Reino Unido. El curso dio al grupo la confianza necesaria y los conocimientos requeridos para comprender y abordar los desafíos técnicos y profesionales de los procesos de formulación de DELP. Debido al hecho de que el Grupo Temático de Pastoralistas fue patrocinado por la ACHPR, ubicada estratégicamente en la Oficina del Presidente, lograron acceder a los órganos encargados de elaborar las políticas clave dentro del gobierno.
190. En otro caso, Burkina Faso contrató un equipo de la Universidad de Harvard para entrenar a miembros de los grupos de trabajo en medio ambiente y recursos naturales sobre técnicas de negociación para preparar su participación en el proceso de DELP. Benin siguió los siguientes pasos para crear capacidad para la integración: incluyó al medio ambiente en la Constitución Nacional en los Artículos 27, 28, 29, 74 y 95; creó el Organismo para el Medio Ambiente de Benin como la principal estructura para formular políticas ambientales, la Comisión Nacional para el Desarrollo Sostenible, y departamentos de medio ambiente en ministerios como estructuras principales para integrar el medio ambiente a los diferentes sectores. Adicionalmente, desarrolló y fortaleció las capacidades para el proceso de evaluación y las evaluaciones ambientales estratégicas, lo que incluye proveer formación a los líderes de equipo, facilitadores de grupo, directores de departamentos ministeriales relacionados y funcionarios gubernamentales que trabajan en políticas sectoriales del segundo DELP. Los equipos del DELP también fueron formados en los procesos de negociación con la metodología de Harvard.

7.3 Obtención de pruebas a partir de los estudios

191. Los países pueden utilizar las pruebas de los estudios realizados por encargo sobre el proceso de diseño de los marcos de planificación o de otros estudios previos para convencer a los gobiernos de que apoyen la integración. En Uganda, un

estudio patrocinado por OXFAM sobre pastoralismo dio como resultado que el gobierno adoptara una actitud más amistosa con respecto a los pastoralistas en su actual PEAP.

7.4 Formación de grupos temáticos o de trabajo sobre los pastoralistas

192. Tanto Uganda como Kenia se beneficiaron a partir de la formación de grupos temáticos o de trabajo de los pastoralistas, apoyados por OXFAM en Uganda y por OXFAM, y el DFID en Kenia. Las tácticas adicionales utilizadas por el Grupo Temático de Pastoralistas de Kenia se han descrito anteriormente.

7.5 Cabildeo intenso

193. En Tanzania, los defensores ambientales formularon un “manifiesto ambiental” en 1995 a través del cual cabildearon a todos los partidos políticos. Se ha informado que este manifiesto puede haber incidido en la importancia que ha adquirido el nuevo y crucial Departamento de Medio Ambiente de la VPO y las posteriores discusiones políticas (Assey y otros, 2007). El perfil político de la problemática ambiental ha aumentado ciertamente a través de los gobiernos de tercera y cuarta fase de Tanzania.³¹

7.6 Incorporación de la integración a una institución influyente

194. Por su naturaleza, la integración conlleva la coordinación de muchas instituciones. Los países han ubicado a la integración entre instituciones influyentes con un gran poder de convocatoria. El proceso del DELP (MKUKUTA) de Tanzania se concentró en la VPO. Níger ha creado el Consejo Nacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible como parte del Gabinete del Primer Ministro, para asumir responsabilidades relativas a la gestión del medio ambiente y los recursos naturales. El Secretario Permanente del Gabinete preside las reuniones del consejo. Benin avanzó varios pasos hacia la integración, tal como se mencionó anteriormente.

7.7 Utilización del poder de los medios de comunicación

195. En Bangladesh, las ONG pusieron a los medios de su lado para difundir temas sobre degradación ambiental en el país. A través de esta asociación, ambos pudieron estimular la concienciación y los intereses públicos, lo que dio como resultado que la presión emergente provocara que el gobierno, entre otras cosas, prohibiera los motores de dos tiempos, el combustible con plomo y la importación

de vehículos de segunda mano. En Tanzania, los medios difundieron los posibles efectos negativos de la propuesta de desarrollar la cría de camarones a gran escala en el delta del Rufifi en 1995, de modo que a través del proceso de EIA, el gobierno pudo prohibir que el proyecto se pusiera en marcha. En Uganda, los medios, entre otras partes interesadas, incidieron en la retirada de la propuesta del gobierno de eliminar la declaración oficial de área protegida a la Reserva Forestal de Mabira Central.

7.8 Ubicación de los defensores ambientales en otros grupos de trabajo

196. Los países forman diferentes grupos temáticos o de trabajo que reúnen información para incorporar a los marcos de planificación. No obstante, no todos los grupos están orientados al mismo nivel hacia la problemática ambiental. Una táctica valiosa es asignar a defensores de la integración a cada uno de estos grupos, además de contar con un grupo concentrado exclusivamente en el medio ambiente y los recursos naturales. En Benin, durante la fase de formulación de diferentes capítulos de la PRS, se asignó un experto en medio ambiente a cada uno de los grupos temáticos para ayudarlos a diagnosticar los posibles impactos y externalidades de las estrategias propuestas y para identificar las opciones favorables para el medio ambiente que podrían elegirse para abordar las externalidades.

7.9 Exigibilidad de la responsabilidades de los líderes políticos en la lucha contra la desertificación

197. El Gobierno de China ha suscrito cartas formales con gobernadores provinciales, obligándolos a cumplir con los requisitos mínimos de la lucha contra la desertificación. Los que no pueden cumplirlos, se arriesgarían a perder sus cargos. Sin dudas, estas tácticas exigen de un gran compromiso político.

8 Lecciones aprendidas, dificultades y limitaciones

El presente capítulo resume las lecciones aprendidas clave y las dificultades que surgen en la integración de las tierras áridas.

8.1 Lecciones aprendidas

8.1.1 Es hora de procesar y transferir el conocimiento.

198. De un modo u otro, la mayoría de los países han tratado de abordar la problemática de las tierras áridas. Se ha notado claramente que algunos han avanzado más que los otros en materia de prácticas, metodologías y buenos resultados. La siguiente tabla describe un caso que justifica la inversión en el procesamiento y transferencia del conocimiento sobre la problemática de las tierras áridas (ver Tabla 8.1).

Tabla 8.1 Oportunidades para la gestión y transferencia del conocimiento

Países que exploran las prácticas y metodologías	Países con prácticas establecidas
(i) Kenia, Uganda y Tanzania están participando en una iniciativa de tres años de duración sobre “mejora del acceso al mercado para los productos básicos de las tierras áridas”. Por ejemplo, Malí tiene interés en las actividades asociadas a aumentar el valor de los productos forestales.	Argentina mejoró la producción ovina e incorporó una mejor gestión, cuyo éxito dio como resultado la formación de una compañía propiedad de los productores agrícolas que procuraban la certificación ecológica de sus productos para los mercados externos.
(ii) Muchos países desean incorporar incentivos para la gestión de las tierras áridas.	China ha utilizado con éxito instrumentos de mercado para incidir en el sector privado y la inversión familiar de las tierras áridas.
(iii) Los países tienen el propósito de capitalizar el conocimiento indígena en la promoción del desarrollo sostenible.	China creó un manual de capacitación sobre Conocimiento tradicional y técnicas prácticas para la lucha contra la desertificación en China, y obtuvo el Premio a las Mejores Prácticas de Lucha contra la Desertificación en la segunda COP. Etiopía aplica el conocimiento indígena para luchar contra la desertificación (Cuadro 6.5).
(iv) Los países han atravesado dificultades para crear asociaciones formales con el sector privado debido a la complejidad de los procesos implicados.	Barbados ganó un premio de la OIT por hacer uso de acuerdos formales de alianzas sociales entre el gobierno, el sector privado y los sindicatos para la formulación de políticas.
(v) Los países quieren comprender mejor el valor de su medio ambiente y disminuir los costos de la degradación.	China empleó la Contabilidad nacional verde.

(vi) Etiopía se encuentra en el proceso de creación de un fondo para la desertificación.	Kenia creó varios fondos para el medio ambiente. Marruecos creó un fondo para la gestión del medio ambiente, capitalizado por la recaudación de los impuestos ambientales.
(vii) Los países quieren cabildar para obtener recursos adicionales para el medio ambiente a los efectos de superar sus brechas de implementación.	Tanzania llevó a cabo una PER, sobre cuya base el Ministerio de Finanzas multiplicó por cinco el presupuesto para el medio ambiente (Cuadro 5.5).

8.1.2 Los donantes juegan un papel especial en el apoyo a los procesos de integración de las tierras áridas.

199. Los donantes han resultado ser asociados estratégicos en la integración de las tierras áridas por varias razones. En la mayoría de los casos, han sido nombrados chefs de file para la promoción de la implementación de la UNCCD en los países.

8.1.3 La integración de las tierras áridas debe abordarse desde un punto de vista positivo.

200. Existen muchos motivos por los cuales la integración de la problemática las tierras áridas debe abordarse desde un punto de vista positivo. Se ha destacado que la tendencia a considerar a las tierras áridas como tierras yermas y no entender el pastoreo como forma de vida dificultan los esfuerzos que apuntan a la integración. En la mayoría de los casos, ha habido una tendencia a incluir la problemática de las tierras áridas dentro del término genérico de medio ambiente y recursos naturales, lo que ha provocado que en los DELP siga viéndose reflejada en forma mínima (ver Tabla 3.1). Por ejemplo, algunos programas anteriores no han tenido éxito por no comprender el complejo ámbito socioeconómico y ecológico de las poblaciones de las tierras áridas. Las implicaciones son que los altos niveles de pobreza y los escasos indicadores sociales de las comunidades de las tierras áridas harán que los países retrocedan en el logro de los ODM.

201. Con los elevados índices de crecimiento demográfico de las tierras áridas, los países, los asociados en desarrollo y el sector privado no pueden esperar más la integración de las tierras áridas. Asimismo, la integración resulta rentable debido a las oportunidades que se presentan para los productos ganaderos, el turismo, la captura de carbono y los minerales, entre otros. De hecho, si se hubieran realizado análisis completos de la cadena de valor de los productos y servicios de las tierras áridas, la contribución significativa de las tierras áridas a la transformación económica y la integración global sería evidente.

8.1.4 Por su propia naturaleza, la integración implica costos elevados y consume mucho tiempo.

202. Muchos factores hacen que la integración implique costos elevados. En primer lugar, se inserta en muchos marcos de planificación, incluyendo políticas, leyes, DELP, planes sectoriales, planes del gobierno local, tecnologías, programas de estudio, programas y proyectos. En segundo lugar, se inserta en las diferentes fases de estos marcos, incluyendo conceptualización, planificación y diseño, valoración, presupuestación, implementación y vigilancia y evaluación. En tercer lugar, algunos de los marcos de planificación mencionados exigen mucho tiempo para terminarse. A Barbados le llevó seis años terminar su Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible (de 1996 a 2002). Namibia tardó siete años para terminar el Programa de Acción de la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza (NPRS) (de 1998 a 2005).
203. Esto implica que valdrá la pena que los países destinen presupuesto al apoyo de los procesos de integración. De esta forma los grupos de tareas, grupos de trabajo, defensores, etc, podrían mantener el impulso. Solo Ghana informó que reservó una línea presupuestaria durante la formulación de su segundo DELP para utilizar la SEA como herramienta para integrar el medio ambiente en general.

8.1.5 La creación de capacidades para la integración de las tierras áridas será costosa de corto a mediano plazo.

204. Debido a la multiplicidad de estructuras de planificación de desarrollo y gestión ambiental a diferentes niveles (gobierno central, provincial, de distrito, de subdistrito, seccional/comunidad), los costos de la creación de capacidades para la integración de las tierras áridas son elevados. Esto se debe a que si se va a adoptar la integración como cultura institucional, es necesario apuntar a muchas categorías de personas. Las mismas incluyen a las autoridades responsables de formular las políticas, los planificadores, los especialistas en medio ambiente, funcionarios de finanzas y contabilidad, líderes locales, ONG y los medios de comunicación.

8.1.6 Los países no deben limitarse a que las tierras áridas se vean reflejadas en los marcos de planificación.

205. Durante un decenio, los países han mejorado la forma en que el medio ambiente se ve reflejado en los DELP debido a la formación, concienciación y apoyo que aportan los donantes. Enfrentan el desafío de asegurar la congruencia de todos los planes, tanto en forma vertical como horizontal. Pero a medida que superan estas dificultades, ha resultado evidente que (i) se debe prestar más atención a la financiación real para los programas de las tierras áridas, (ii) se debe realizar un seguimiento del uso apropiado de los fondos y (iii) se deben llevar a cabo

revisiones periódicas para establecer si se está mejorando el bienestar de las comunidades de las tierras áridas.

8.1.7 Los estudios realizados por encargo están ayudando a superar las brechas de conocimiento.

206. A través de estudios realizados por encargo, los gobiernos actualmente comprenden mejor el vínculo que existe entre la pobreza y el medio ambiente, el escenario sociocultural, económico y ambiental de las poblaciones de las tierras áridas, los mecanismos para incrementar la financiación para las tierras áridas e integrar las comunidades a los mercados. Los estudios adicionales serán tremendamente útiles para superar las barreras que dificultan la inversión en las tierras áridas.
207. Luego de realizar un estudio financiado por OXFAM, de apoyo a la revisión del PEAP, el Gobierno de Uganda está comenzado a cambiar el prejuicio existente con respecto a los pastoralistas (Muhereza y Ossiya, 2003). Esto se refleja en el actual PEAP 2004-2008 que establece:

“La mayoría de los criadores de ganado no tiene animales para obtener ingresos directos, sino por otros motivos, entre los que se incluyen la inversión de los ahorros y motivos sociales y culturales. El énfasis actual que se deposita solo en maximizar la producción ganadera debe sustituirse por uno que reconozca las múltiples contribuciones que el ganado aporta a la subsistencia. La falta de comprensión al respecto es la razón por la cual se han incorporado tecnologías ganaderas “mejoradas” solo en forma limitada, las cuales han sido bastante inapropiadas para satisfacer las necesidades de los criadores de ganado en general y de los pastoralistas en particular. (Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico (MFPED), 2004, p. 55)

8.1.8 Vale la pena identificar y utilizar a los defensores en la integración.

208. Los países han obtenido grandes beneficios al servirse de un grupo de defensores en la integración del medio ambiente y los recursos naturales. Estos defensores pueden ser personas o instituciones motivadas por un interés, no necesariamente de conocimiento. Como no está garantizado que las personas formadas en materia de integración participarán en estos procesos, invertir en este grupo puede producir mayores beneficios.

8.1.9 Las directrices han ayudado a los países a avanzar en la incorporación del medio ambiente y los recursos naturales.

209. Por un lado, las directrices se han utilizado como herramientas de integración, y por el otro, para la creación de capacidades. Se debe continuar utilizándolas y mejorándolas.

8.1.10 Los proyectos (demostrativos) impulsados por la comunidad tienen importancia a largo plazo.

210. Los proyectos demostrativos transforman la teoría en práctica y olvidan los beneficios tangibles para las comunidades demostrativas. Deben ser integrales en cada proceso de integración, porque tienen la ventaja de ofrecer información de base para el proceso de formulación de políticas. Asimismo, se basan en el conocimiento indígena (ver Cuadro 6.4).

8.1.11 El sector privado y las familias pueden invertir en las tierras áridas si los incentivos son apropiados.

211. Las lecciones de China y Marruecos demuestran que si los incentivos se planifican e implementan, tienen el poder de motivar al sector privado y las familias a invertir en la gestión de las tierras áridas. A su vez, alivia la presión sobre el gobierno para que financie el medio ambiente a través de los sistemas de distribución tradicionales. No obstante, los incentivos deben vigilarse en forma periódica de modo que no se generalicen.

8.1.12 Si la integración es sostenible, será necesario contar con vigilantes independientes.

212. Es posible que los gobiernos que tienen la responsabilidad de prestar servicios no tomen las medidas necesarias si no hay vigilantes independientes que les exijan que se respeten los derechos de las personas. En Tanzania, las organizaciones de la sociedad civil presentaron un manifiesto ambiental al inicio del proceso del DELP (MKUKUTA). Llamó tanto la atención política, que la VPO se encargó de la integración ambiental. En Bangladesh, las ONG y los medios de comunicación iniciaron una campaña para mejorar la calidad del aire en Dhaka, provocando que el gobierno prohibiera los motores de dos tiempos altamente contaminantes, el combustible con plomo, y la importación de vehículos de segunda mano y las bolsas de polietileno.
213. La conservación del medio ambiente es un derecho de todos los ciudadanos y los vínculos entre la protección ambiental y los derechos humanos han gozado de un amplio reconocimiento. Asimismo, la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil que promueven la conservación como un asunto de derechos humanos debe recibir apoyo especial a largo plazo, a fin de empoderar a las comunidades para que consideren también al medio ambiente como parte de sus derechos.

8.1.13 Los procesos de integración deben ser evaluados en forma crítica.

214. Durante los últimos años, los países han tratado muchas de las problemáticas a integrar como temas transversales, incluyendo género, VIH/SIDA, derechos humanos, gobernanza y crecimiento demográfico, además de la problemática ambiental. Como éstos no son los principales sectores que atraen recursos, presentan el riesgo de quedar en el olvido en la presupuestación y pueden verse reflejados solo para demostrar que se cumple con los procedimientos. Muchos países presentaron debilidades al evaluar la eficacia de la integración del medio ambiente y por tanto necesitan abordar esta dificultad.

8.2 Dificultades y limitaciones de la integración

8.2.1 Dificultades conceptuales

215. Los países han articulado su propia interpretación de la integración. Su atención a la problemática ambiental exhibe una tendencia hacia identificar y mitigar los impactos ambientales adversos de los planes y proyectos, en lugar de identificar los impactos positivos y las oportunidades que se obtienen del uso del medio ambiente. Esto se debe a que los organismos de desarrollo tienden a concentrarse en asegurar el cumplimiento con políticas “de protección”, que se centran en evitar el daño al medio ambiente. El enfoque de protección hace hincapié en cumplir con un conjunto dado de normas fundamentales y de procedimiento (Seymour y Maurer, 2004)³².

216. Por el contrario, la integración exige un cambio conceptual a través del cual se identifique a la sostenibilidad ambiental como un objetivo del proceso de desarrollo, en lugar de centrarse en el cumplimiento de las normas ambientales como elemento secundario del logro de otros objetivos. Por tanto, requiere concentrarse en inversiones proactivas destinadas a las políticas y los proyectos que promueven la integración de la sostenibilidad ambiental a las propias estrategias de desarrollo, en lugar de considerarla como un componente “agregado” de las políticas o proyectos conceptualizados sin referencia.

8.2.2 Actitudes negativas y marginación política de las tierras áridas

217. En general, existe una falta de voluntad política para abordar los problemas de las tierras áridas, que durante mucho tiempo han sido consideradas tierras baldías

habitadas por algunos de los pueblos más pobres del mundo. Si bien es cierto que ocho de las naciones más empobrecidas del mundo se ubican en regiones áridas o semiáridas, también es cierto que las personas que las habitan han demostrado una flexibilidad y creatividad que con frecuencia han sido ignoradas por los funcionarios del gobierno y los organismos internacionales de ayuda. Consideradas como tierras marginales habitadas por personas marginales, con frecuencia se han implementado políticas y programas que no han tenido en cuenta los siglos de experiencia local y el conocimiento acumulado para abordar estos ambientes de condiciones severas.

218. Existen muchos ejemplos de países que no han comprendido el escenario sociocultural, económico y ambiental de las tierras áridas, para cuyos procesos de planificación no se han llevado consultas significativas. Por ejemplo, la aplicación de soluciones de ingeniería de arriba hacia abajo de China (“construcción ecológica”) para abordar la degradación de la tierra no ha implicado una gran participación por parte de las poblaciones afectadas.
219. Las autoridades responsables de las decisiones de África y otros lugares tienen muchos prejuicios respecto a los pastoralistas y su forma de vida. La percepción general es negativa. Con frecuencia, el pastoreo se considera como una utilización ineficaz de la tierra que no contribuye al crecimiento nacional, la reducción de la pobreza ni la gestión sostenible del medio ambiente.

8.2.3 Conflicto

220. El conflicto en las zonas de las tierras áridas y el desasosiego civil constituyen otro desafío que lleva a la inseguridad alimentaria. Debido a las condiciones severas, existen pocas personas que estén dispuestas a trabajar en las tierras áridas. Además, el uso de armas para proteger al ganado complica la situación.

8.2.4 Falta de personal técnico y administrativo

221. Otra limitación para el desarrollo de las tierras áridas es la falta de personal técnico y administrativo para generar el cambio. Esto además se exagera por los pocos sistemas de recompensa, las duras condiciones de vida y las pocas expectativas profesionales. Algunos importantes organismos han destacado la existencia de un malestar mayor y más profundo en la administración pública que la simple carencia de personal capacitado, a saber, la ineficacia de las instituciones y el personal debido a mandatos imprecisos, procedimientos contraproducentes de contratación de personal y guía, instalaciones y motivación insuficientes. El problema se magnifica en las tierras áridas a tal punto que, con frecuencia, los puestos laborales en estas zonas se consideran un castigo. Esto da como resultado una escasa administración y una capacidad analítica insuficiente para proporcionar información actualizada y completa sobre el estado de los conflictos y la seguridad alimentaria en diferentes localidades y en todo momento.

8.2.5 Dificultades ambientales

222. Las tierras áridas se perciben como ambientes en proceso de degradación o degradados. Una perspectiva sostiene que la degradación es el resultado de una mala gestión y el aumento de la presión sobre los recursos naturales provocado por el crecimiento demográfico. Supuestamente, este crecimiento ha provocado el pastoreo excesivo, el sobrecultivo, el sobretala de los bosques y la deforestación, que en consecuencia han llevado a la degradación ambiental y la desertificación. Ha existido un concepto erróneo acerca de que las prácticas de gestión indígenas con frecuencia han sido destructivas y que la reducción de la población humana puede mitigar el problema. A menudo, percibir los problemas de este modo lleva a iniciativas erróneas.
223. Las sequías reiteradas son una realidad permanente en toda la región de tierras áridas y plantean un importante desafío para cualquier iniciativa de desarrollo. Las sequías pueden variar de suaves a severas y a extremas. Durante las sequías, las tierras áridas pueden recibir agua limitada solo durante períodos breves o pueden experimentar una devastación importante de los cultivos, el ganado y las personas. Las sequías severas afectan la producción agrícola y pueden provocar malnutrición aguda y la muerte.
224. Las tierras áridas están sujetas a importantes variaciones naturales y crecientes presiones socioeconómicas que presentan un gran desafío para la gestión adecuada de los recursos naturales. La principal dificultad que enfrentan los habitantes de las tierras áridas es la impredecibilidad y la inseguridad. Con frecuencia, resulta imposible planificar a largo plazo en un ambiente, como el de las tierras áridas, de condiciones fluctuantes. En consecuencia, los mecanismos de corto plazo para hacer frente a la situación deben incorporarse a los programas a largo plazo de ordenación sostenible de la tierra.

8.2.6 Desafíos institucionales

225. En aras de incorporar la sostenibilidad ambiental a la agenda de desarrollo en el período post-Río, los países crearon comisiones para la gestión del desarrollo sostenible y el medio ambiente u organismos de protección. En algunos casos, los países han hecho lo posible por crear estructuras de gestión ambiental en sus gobiernos locales, así como unidades de enlace en consonancia con los ministerios. Estas estructuras se crearon en un momento en que los gobiernos ni eran instituciones con un mandato definido para la planificación del desarrollo en general, ni contemplaban la delegación de tal función a las estructuras descentralizadas. En tal sentido, se informó que existían muchos problemas sobre este contexto institucional. Los profesionales en desarrollo y los funcionarios gubernamentales consideran la problemática ambiental como una responsabilidad exclusiva de las unidades del medio ambiente. Las unidades de organismos donantes y los ministerios gubernamentales que trabajan con otros

sectores no se hacen responsables de la sostenibilidad ambiental de las políticas, programas y proyectos que promueven y pocas veces se les proporcionan los mandatos, procedimientos o capacidades como para cumplir con tales medidas. Para los demás, la integración ambiental es secundaria, por lo cual no se genera una cultura institucional fuerte para la integración.

226. Si bien también podría cuestionarse que la creación de organismos y unidades ambientales aumenta la visibilidad de la problemática ambiental, existe una preocupación emergente acerca de que algunas de estas estructuras carecen de fondos o están paralizadas por los procedimientos burocráticos de autorización de la EIA; esto genera dudas con respecto a la gobernanza.
227. Las comunidades de los ecosistemas de las tierras áridas se tratan en forma aislada, en base a los diferentes mandatos institucionales. Incluso las instituciones como las autoridades de gestión o protección ambiental, que han sido creadas para asumir roles de coordinación de la gestión ambiental, fallan en este sentido. No tienen poder y, en algunos casos, la capacidad de ser eficaces. Otros ministerios u organismos se centran en proteger su identidad y presupuesto. El número de organismos especializados (para las tierras áridas, bosques, tierras, ambiente, etc.) ha aumentado. Los proyectos que implementan en las tierras áridas son “con frecuencia como piezas rotas y carecen de un plan unificado”, como acertadamente se publicó en el estudio de caso nacional sobre integración de las tierras áridas de China (Bo, 2007).
228. Los desafíos precedentes aumentan en muchos países que han aplicado políticas de descentralización, a veces con una estructura administrativa de cinco niveles, como en el caso de Ghana. Esto es más complicado en los países donde la estructura descentralizada del gobierno tiene que interactuar y trabajar con instituciones tradicionales que tienen diferentes intereses, métodos de trabajo y jerarquías de autoridades (por ejemplo, Namibia, Ghana e India). El desajuste entre las responsabilidades delegadas a las estructuras de nivel inferior de planificación, gestión ambiental y recursos creó una situación de fallas institucionales. En consecuencia, surge una duda importante con respecto a si las instituciones de los países no estarán dedicando la mayor parte de los recursos a sus propios costos operativos, en comparación con las inversiones en el terreno en las tierras áridas.

8.2.7 Demasiados planes compiten por muy pocos recursos

229. Tal vez, esto sea una de las barreras cruciales de la inversión en las tierras áridas. Existen demasiados planes, algunos de los cuales son acogidos e implementados por los ministerios y otros por instituciones especializadas semiautónomas y varios gobiernos locales.

8.2.8 Cómo asegurar que se escuche la opinión de los más vulnerables

230. Los países han expresado abiertamente sus problemas a la hora de involucrar a los habitantes de las tierras áridas en la planificación. Han llegado a expresar que los proyectos de las tierras áridas no han dado los resultados esperados. Se han diseñado y aplicado muy pocas herramientas para dar cuenta de la vulnerabilidad de los habitantes de las tierras áridas. De hecho, incluso las directrices internacionales apuntan a esta dificultad: que la consulta directa con las partes interesadas vulnerables no garantiza que se implementará una política. Esto se hace más evidente cuando se aprecia que en un proceso en el que las reglas, la legislación, las redes, las alianzas políticas y las estructuras burocráticas interactúan en conjunto para formar una red compleja, es posible que no se consulte a la población vulnerable.

8.2.9 Dificultad para mantener la continuidad de la incorporación en medio de la transición política y administrativa

231. Esta situación sucede cuando la rotación del personal es elevada y diversas ideologías políticas difieren entre las generaciones y dentro de las mismas. Salvo en caso de que la integración deje un “recuerdo” en las instituciones y las personas, el riesgo de discontinuidad puede ser enorme.

8.2.10 Integración considerada como moda

232. Existe el temor de que como la integración es un concepto moderno, puede dejar en segundo plano los intentos de centrarse en los problemas graves de la lucha contra la desertificación, la degradación de la tierra, la preparación para la sequía y el cambio climático. Este riesgo es especialmente real en un momento en que las tierras áridas no tienen una fuerte presencia en los marcos de planificación. Por este motivo, los países han recomendado un doble enfoque, a través del cual los programas centrados en las tierras áridas deben implementarse en paralelo a las problemáticas integradas.

8.2.11 Demasiadas problemáticas integradas a la vez

233. Los países no solo intentan integrar las problemáticas de las tierras áridas o el medio ambiente. La lista varía según el país, pero también incluye la cuestión de género, VIH/SIDA, gobernanza y derechos humanos. Los marcos conceptuales para vincular estas problemáticas al bienestar humano, así como las herramientas necesarias, varían enormemente. Con frecuencia, los países intentan abarcar demasiado, ya que cuentan con capacidades limitadas para integrar múltiples problemáticas.

8.2.12 Existe una necesidad urgente de mejorar la gobernanza a través de derechos de tenencia mejorados

234. Las comunidades de las tierras áridas están privadas de sus derechos debido a la falta de un acceso seguro a los recursos. Esto genera trabas para la ordenación sostenible de la tierra. Actualmente, Etiopía está participando en un debate sobre el tema de propiedad de las tierras. Conforme al actual sistema de tenencia de tierras, toda la tierra es de propiedad pública. Tanto el gobierno federal como varios estados regionales han emitido una proclama de las tierras rurales con la perspectiva de mejorar, entre otras cosas, la seguridad de la tenencia de la tierra. Kenia y China atribuyen la degradación continuada de la tierra a la existencia de políticas de tenencia insuficientes. Namibia considera que se necesita con urgencia una administración mejorada de la tenencia de las tierras de las zonas comunales. Del mismo modo, Samoa manifestó claramente que si no se aborda la problemática de la tenencia de la tierra, la ordenación sostenible de la tierra será ineficaz. Lo mismo sucede en el caso de Uganda. No obstante, este país ambiciosamente se plantea desafíos en el PEAP para aumentar el porcentaje de familias que tienen acceso a una tenencia de tierras segura desde una línea de base menor a un 1% en 2002/03 a un 15% en 2007/08 y un 25% para 2013/14. En conclusión, si los gobiernos abordan este problema de larga data, darán un gran paso en el empoderamiento de los pueblos.

8.2.13 Muchas instituciones trabajan sobre el medio ambiente y los recursos naturales a nivel nacional, con vínculos débiles tanto en forma horizontal como vertical.

235. Podría haber sido lógico, a principios de los noventa, hacer visible el medio ambiente y los recursos naturales luego de que la CNUMAD creó instituciones de fomento de la gestión sostenible del medio ambiente. No obstante, la plétora de instituciones generó un problema de coordinación y ambigüedad de mandatos. A la fecha, la coordinación entre las instituciones que implementan programas de desarrollo sostenible sigue siendo débil, tanto en forma horizontal como vertical. Las que tienen mandatos que consisten en coordinar determinadas funciones carecen del poder necesario, y el costo para mantener los programas es elevado.

8.2.14 Marginación de las instituciones tradicionales de las tierras áridas y los procesos de toma de decisiones.

236. Fue grato saber que los países que han respetado a las instituciones tradicionales y el conocimiento indígena han agregado valor a las iniciativas de gestión de las tierras áridas (Argentina, China, Etiopía y Ghana). El único desafío es que todavía no se han utilizado a una escala que pueda mantener tales iniciativas. Esto solo podría llegar a pasar a través de un cambio en la difundida actitud negativa que se tiene con respecto a las culturas de las tierras áridas.

9 Mensajes y recomendaciones clave

Este capítulo analiza la forma de avanzar en la integración de las tierras áridas, basándose en las principales conclusiones.

237. La Tabla 9.1 resume las principales conclusiones y los pasos a seguir propuestos.

Tabla 9.1 Principales conclusiones y camino propuesto

Conclusiones	Pasos a seguir propuestos
(i) La percepción de que las tierras áridas son tierras yermas es una barrera para el desarrollo integrado de estas zonas.	<ul style="list-style-type: none"> • Los países, a través de estudios de valoración, deben plantear la importancia de las tierras áridas como asunto urgente. • La integración centrada en las tierras áridas se justifica por sí misma, más aún dado el aumento de la tasa de crecimiento demográfico y los valores económicos, pero también debido a su valor como ecosistemas únicos.
(ii) Existe una creciente incertidumbre con respecto a la capacidad del sector del medio ambiente y los recursos naturales de competir con otros sectores tales como educación, salud, etc., debido a un cambio que va desde el enfoque orientado al proyecto hasta un apoyo presupuestario general, y debido a la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda.	<ul style="list-style-type: none"> • Se deben intensificar los esfuerzos para ayudar a los países a integrar las tierras áridas a los marcos de planificación que se utilizan para la distribución de recursos. • Del mismo modo, se debe prestar atención en forma urgente a los mecanismos de financiación novedosos (por ejemplo, a través del uso de instrumentos de mercado que puedan, por tanto, atraer recursos del público en general).
(iii) El aumento de los recursos financieros del sector privado de algunos países (China, Kenia, Marruecos, etc.) para luchar contra la desertificación es alentador y complementa los esfuerzos que realizan los donantes y los gobiernos.	<ul style="list-style-type: none"> • Las asociaciones del DDC del PNUD con otros asociados para el desarrollo deben apoyar un programa para estudiar y ampliar las posibilidades de financiación provenientes del sector privado.
(iv) Durante los últimos 15 años, los países han formulado diferentes políticas, leyes y estrategias sobre el medio ambiente y los recursos naturales y han creado instituciones para implementarlas. Algunas se han concentrado solamente en las tierras áridas. No obstante, enfrentan una grave "brecha de implementación" con lo que se ralentiza el avance hacia la reducción de la pobreza y el logro de los ODM.	<ul style="list-style-type: none"> • En este momento, los países deben priorizar y aumentar la inversión a favor de los pobres en el patrimonio ambiental, a medida que buscan apoyo para identificar y eliminar todas las barreras financieras, de inversión, institucionales, de capacidad, de gobernanza y políticas.
(v) Las capacidades para la integración aún son escasas. Debido a la multiplicidad de instituciones, la creación de capacidades implicará costos elevados. Las brechas de implementación existen porque el diagnóstico de las capacidades no se lleva a cabo como parte de la integración.	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe movilizar más apoyo para la creación de capacidades para los procesos de integración de las tierras áridas. • Se debe alentar a los países a que diagnostiquen sus capacidades como parte de los procesos de integración.
(vi) Con la ayuda de los asociados para el desarrollo, los países están implementando, a pequeña escala, proyectos para mejorar el acceso a los mercados, agregar valor al uso de los recursos naturales, aplicar herramientas de integración, introducir mecanismos de financiación novedosos y armonizar la coordinación de los donantes. Otros han avanzado mucho más en estas prácticas.	<ul style="list-style-type: none"> • El PNUD, en cooperación con otros asociados para el desarrollo, deben crear asociaciones estratégicas para facilitar el procesamiento y la transferencia del conocimiento sobre las tierras áridas entre los países para acelerar la adopción de buenas prácticas.
(vii) Aunque no se apliquen con mucha fuerza, los estudios técnicos, económicos y sociales fomentan grandes debates y apoyan un proceso dinámico de políticas en constante evolución.	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe continuar apoyando los estudios selectivos, que agregan valor al conocimiento y los procesos de integración.

Conclusiones	Pasos a seguir propuestos
(viii) La formulación de las políticas y los marcos de planificación son prolongados: llevan de 4 a 8 años. Si los equipos o los defensores no se mantienen unidos, el impulso de la integración podrá perderse, en especial en la etapa inicial.	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe identificar un grupo de defensores (ya sea institucional o individual) y proporcionarle líneas presupuestarias para apoyar los procesos de integración. Asimismo, se deben desarrollar sus capacidades.
(ix) Algunos países (por ejemplo, Argentina, China y Etiopía) han utilizado el conocimiento indígena, mientras otros (por ejemplo, Ghana e India) involucran a los líderes tradicionales para que respondan a las amenazas de la desertificación.	<ul style="list-style-type: none"> • Los estudios especiales sobre la contribución y el valor del conocimiento indígena y los líderes tradicionales deben incidir en el diseño y la implementación de los programas en las zonas de las tierras áridas.
(x) Involucrar al sector privado, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil en la integración puede ser gratificante. Unos pocos gobiernos han logrado grandes avances para forjar redes formales con estos actores.	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe establecer y apoyar un programa especial para desarrollar la capacidad de los actores no estatales en la integración.
(xi) Se ha progresado (con diferentes niveles de éxito) en la integración del medio ambiente y los recursos naturales a los marcos de planificación. No obstante, unos pocos países han institucionalizado revisiones anuales para diagnosticar los impactos sobre el bienestar de las personas y la eficacia de la propia integración.	<ul style="list-style-type: none"> • El DDC del PNUD debe apoyar a los países para institucionalizar la vigilancia y evaluación de los procesos de integración. Al hacerlo, contribuirá a la rendición de cuentas por parte de los gobiernos para con sus ciudadanos.
(xii) Los informes no publican los compromisos financieros de los países con respecto a la gestión de las tierras áridas. Sin embargo, ese es uno de los objetivos de la integración. Incluso si existen barreras para la financiación, es necesario establecer su magnitud.	<ul style="list-style-type: none"> • El DDC del PNUD debe encomendar que se lleven a cabo PETS en varios países y difundir profusamente las conclusiones.

10 Conclusiones

238. No hay dudas de que los países han avanzado en forma general en la integración del medio ambiente y los recursos naturales. No obstante, se están quedando atrás específicamente con respecto a las tierras áridas. Una barrera clave para la integración de las tierras áridas han sido las actitudes negativas hacia ellas y el hecho de considerarlas como tierras yermas improductivas. Sin embargo, las pruebas que se describen en el Capítulo 2 demuestran que, con la renovación del compromiso, las tierras áridas poseen muchos valores que apoyan el desarrollo humano sostenible y el logro de los ODM. Son estos valores los que no han sido documentados y promovidos en forma adecuada.
239. Fue gratificante establecer que, a pesar de los desafíos que aún están pendientes, el concepto de integración ambiental es bien aceptado aunque no sea comprendido ni funcione en forma universal. Se necesitan más esfuerzos para promoverlo a todos los niveles: global, regional, nacional, subnacional y local, ya que los países carecen de capacidad para implementar los numerosos procesos de planificación que ofrecen oportunidades para la integración de las tierras áridas.
240. Todavía existe la preocupación de que cuando se han logrado avances en la integración del medio ambiente y los recursos naturales o las tierras áridas a los marcos de planificación, ésta no ha ido acompañada de fondos proporcionales. Esto ha dado como resultado una situación que los países han definido con “brecha de implementación”. Este problema debe abordarse en forma urgente, ya que si los donantes pasan de una contribución a proyectos específicos a un apoyo presupuestario general, la competencia por los recursos centralizados será feroz.
241. Por su naturaleza, la integración requiere del nivel más elevado de coordinación. Los países que han ubicado esta función en ministerios y organismos eficaces han logrado avances aceptables. Otros carecen de compromiso político. En algunos casos, la voluntad política se genera a través de un cabildeo intenso, incluyendo la utilización del poder de los medios de comunicación.
242. A medida que los países esperan mejorar los procesos de integración de las tierras áridas, tienen la posibilidad de beneficiarse a través del intercambio de conocimiento. Los donantes cumplen un rol especial con respecto a proporcionar fondos y asistencia técnica.
243. Las lecciones aprendidas de la integración de las tierras áridas a las estrategias nacionales de desarrollo son útiles para ofrecer información de base a la revisión de la estrategia para la reducción de la pobreza u otros marcos nacionales de desarrollo. Se difunden en el momento justo y responden a la demanda de los países que han aceptado la integración de las tierras áridas como cultura para abordar la problemática ambiental.

Anexo 1 Herramientas utilizadas en los procesos de integración

Herramienta	¿Qué es?	¿Cómo se aplica?	¿Cuándo se aplica?	Referencias adicionales
1) Evaluación Ambiental Estratégica (SEA) (Barbados, Ghana y Namibia)	La Evaluación Ambiental Estratégica se define como "enfoque analítico y participativo de la toma de decisiones estratégicas, que apunta a integrar la problemática ambiental a las políticas, planes y programas, y a evaluar las interconexiones con la problemática económica y social" (Comité de Asistencia para el Desarrollo [CAD], Red para la Cooperación Ambiental y el Desarrollo, 2005).	Se aplica a las políticas, planes y programas macro con una perspectiva estratégica amplia y a largo plazo que sigue los pasos de i) comprender el contexto, ii) determinar los objetivos y las metas, iii) definir las condiciones de la línea de base, iv) evaluar las políticas, planes y programas existentes, v) prever los efectos, vi) desarrollar indicadores, vii) tomar en cuenta las alternativas, tomar en cuenta el alcance de la mitigación y viii) utilizar la vigilancia y evaluación (basados en Ghana)	Al inicio, en la implementación y la vigilancia de las políticas, los planes y los programas.	http://www.environment-integration.org www.iema.net/conferences/intro/sea_forum www.eeb.org/activities/biodiversity/Final-SEA-report-271205.pdf
2) Enfoque de Sustento Sostenible (SLA) (Namibia)	El enfoque de sustento sostenible es una forma de mejorar la comprensión de los medios de vida de los pobres en función de los principales factores que afectan su sustento y las relaciones típicas entre ellos. Los factores son el capital humano, capital natural, capital financiero, capital social y capital físico.	Se aplica a través del uso de un Marco de Sustento Sostenible, que presenta los principales factores que afectan el sustento de las personas y las relaciones típicas entre los factores. En particular, el marco provee una lista de verificación de los temas importantes y muestra la forma en que se vinculan entre sí. Asimismo, hace hincapié en las influencias y los procesos centrales y pone énfasis en las múltiples interacciones que existen entre los diferentes factores que afectan a los medios de vida.	Se puede utilizar al inicio, al planificar nuevas actividades de desarrollo y al diagnosticar la contribución de las actividades existentes a la sostenibilidad de los medios de vida.	www.livelihoods.org/info/guidance_sheets www.odi.org.uk http://www.ifad.org/sla/index_f.htm
3) Caminata en transectos (Uganda)	La caminata en transectos es una herramienta sencilla que se utiliza para describir y mostrar la ubicación y distribución de los recursos, sus características, el paisaje, y los principales usos de la tierra en un transecto dado.	Esta herramienta implica organizar 2 o 4 grupos con diferentes participantes, utilizando el Mapa de recursos del pueblo. Se puede utilizar para identificar y explicar las relaciones de causa-efecto que existen entre la topografía, los suelos, la vegetación, el cultivo y otras actividades de producción y los patrones de asentamiento humano, etc., al igual que los principales problemas y posibilidades asociados a los mismos. Puede contribuir a la comprensión del impacto del cambio de políticas sobre las características físicas, los recursos y los medios de vida y la triangulación de la información recabada a través de otras herramientas.	Se realiza al inicio para poder aprovechar el mapa de recursos del pueblo y conocer más datos de los recursos ambientales, económicos y sociales de una comunidad. Se puede utilizar para identificar la situación de la línea de base y luego vigilar las tendencias.	http://www.fao.org/participation/english_web_new/content_en/linked_Pages/transect.htm http://www.fao.org/participation/english_web_new/content_en/linked_Pages/transect.htm

Herramienta	¿Qué es?	¿Cómo se aplica?	¿Cuándo se aplica?	Referencias adicionales
4) Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) (Kenia, Etiopía, Namibia, Tanzania, Uganda, etc.)	La Evaluación del Impacto Ambiental es una evaluación previa de los impactos ambientales de un proyecto antes de su implementación, a través de la cual se recomiendan medidas para mitigar los impactos negativos y mejorar los positivos.	Se aplica en la etapa inicial de planificación y diseño de los proyectos. Los elementos clave son: (i) determinación del alcance, (ii) examen, (iii) identificación y evaluación de alternativas, (iv) recomendación de medidas de mitigación para los casos de incertidumbre y (v) emisión de declaraciones ambientales.	Se lleva a cabo en la etapa de formulación, preferentemente antes del análisis económico.	http://www.gdrc.org http://ec.europa.eu/environment/iea/ http://www.sed.manchester.ac.uk/research/iarc/publications
5) Diagnóstico Participativo de la Pobreza (PPA) (Namibia, Tanzania, Uganda, etc.)	El PPA es un proceso reiterativo de investigación participativa que busca comprender la pobreza desde la perspectiva de una gama de partes interesadas e involucrarlas directamente en la planificación de las medidas complementarias. Asimismo, incluye a las autoridades responsables de las decisiones de todos los niveles del gobierno, la sociedad civil y la elite local, con lo que se descubren diferentes intereses y perspectivas y se aumenta la capacidad y el compromiso locales con respecto a las medidas complementarias.	Muchos de estos diagnósticos dependen de una gama de herramientas de investigación, incluyendo las que se basan en la Evaluación del Beneficiario, Diagnóstico Rural Rápido y Participativo, y Aprendizaje y Acción Participativa. Las "técnicas básicas" del PPA incluyen entrevistas personales y semiestructuradas, entrevistas con grupos de discusión y observaciones de los participantes.	Se realiza en la etapa de formulación de la política nacional, con el objeto de incluir las perspectivas de los pobres y sus prioridades en materia de las medidas necesarias para mejorar sus vidas. También se utiliza en la evaluación de las políticas.	www.odi.org.uk/pppp http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=15200.0
6) Contabilidad Verde o Contabilidad de los Recursos Naturales (China y Namibia)	Es el sistema de cuentas nacionales, modificado a efectos de incorporar el uso o agotamiento de los recursos naturales y los flujos de fondos para el medio ambiente (por ejemplo, la contaminación).	El producto nacional bruto (PNB), que a la fecha se ha utilizado para medir el progreso económico del país, se ajusta para que refleje los importantes recursos ambientales y flujos de fondo de la economía en el medio ambiente.	Se puede aplicar en cualquier momento, en particular para medir y vigilar los cambios en el funcionamiento de la economía nacional.	http://unstats.un.org/unsd/pubs/
7) Modelo Umbral T21 (T21)	T21 es una herramienta cuantitativa de análisis integrado y completo del desarrollo. Su propósito es apoyar el proceso más amplio de la planificación del desarrollo, facilitando la recopilación de información, profundizando en la comprensión de las relaciones estructurales clave y mejorando el análisis de las estrategias de desarrollo. El Modelo T21 puede esclarecer el posible impacto de las políticas de desarrollo en una amplia gama de sectores, y mostrar en qué medida las diferentes alternativas estratégicas ayudan a alcanzar las metas y objetivos deseados.	El T21 se basa en un modelo central que refleja ampliamente la estructura y relaciones del desarrollo económico. Cada aplicación del T21 se adapta a los efectos de satisfacer las necesidades específicas de planificación y análisis del país o la región.	Se lleva a cabo en las etapas de formulación, implementación, planificación, y vigilancia y evaluación.	www.threshold21.com/download.html

Herramienta	¿Qué es?	¿Cómo se aplica?	¿Cuándo se aplica?	Referencias adicionales
8) Índice de Sostenibilidad Ambiental (ESI)	El Índice de Sostenibilidad Ambiental es un índice que mide el progreso de los países hacia la sostenibilidad ambiental mediante el uso de un conjunto de 21 indicadores correspondientes a cinco componentes principales: i) sistemas ambientales; ii) reducción de la tensión ambiental; iii) reducción de la vulnerabilidad humana; iv) capacidad social e institucional para responder a los desafíos ambientales y v) responsabilidad de conservación global.	Se mide en forma cuantitativa a través de un promedio equiponderado de puntos. Cuanto más alto es el puntaje del índice de un país, mejor ubicado estará para mantener condiciones ambientales favorables para el futuro.	Las instituciones colaboradoras que calculan el índice lo utilizan en forma periódica (Por última vez: 2005).	www.yale.edu/esi/ESIZ005_Main_Report.pdf
9) Análisis de la Huella Ecológica (EFA)	La huella ecológica es una medida de la carga o presión que ejerce una población dada sobre el medio ambiente nacional. Representa la superficie de tierra necesaria para sostener los niveles corrientes de consumo de recursos, eliminación de desechos y desarrollo de infraestructura por parte de la población (WWF, 2002a). Es uno de los indicadores de la sostenibilidad ambiental utilizado para medir las exigencias de un pueblo con respecto a la naturaleza, a través del cual se compara el consumo humano de recursos naturales con la tierra y la capacidad ecológica de regenerarlos.	La huella ecológica se mide en hectáreas globales. Una hectárea global es una hectárea de productividad biológica promedio. Una huella de cinco hectáreas indica que cinco hectáreas de espacio productivo biológicamente están en permanente producción para dar sustento al hombre promedio de un país. No obstante, la huella ecológica de un país debe compararse con la fracción de la biosfera que es biológicamente productiva para determinar si el consumo humano de los recursos naturales supera o no la capacidad biológica de la tierra.	Sus creadores, WWF, calculan esta medida en forma periódica.	www.earthscope.org/nl/wam01.pdf
10) Enfoque de Planificación Participativa a Nivel Local (LLPPA) (Etiopía)	Este enfoque de planificación participativa es utilizado por las comunidades para valorar y priorizar los problemas principales e investigar más profundamente al abordar las limitaciones principales de la comunidad. Su desarrollo fue apoyado inicialmente por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (para el Ministerio de Agricultura), y fue mejorado por el WWF. Se utiliza en 72 distritos donde funciona el proyecto MERET del WWF.	Los expertos (por ejemplo, agentes de extensión) ayudan a las comunidades a lograr un consenso con respecto a sus necesidades en forma sistemática.	Se utiliza cuando las comunidades preparan los planes a nivel local.	http://portals.wi.wur.nl/ppme/

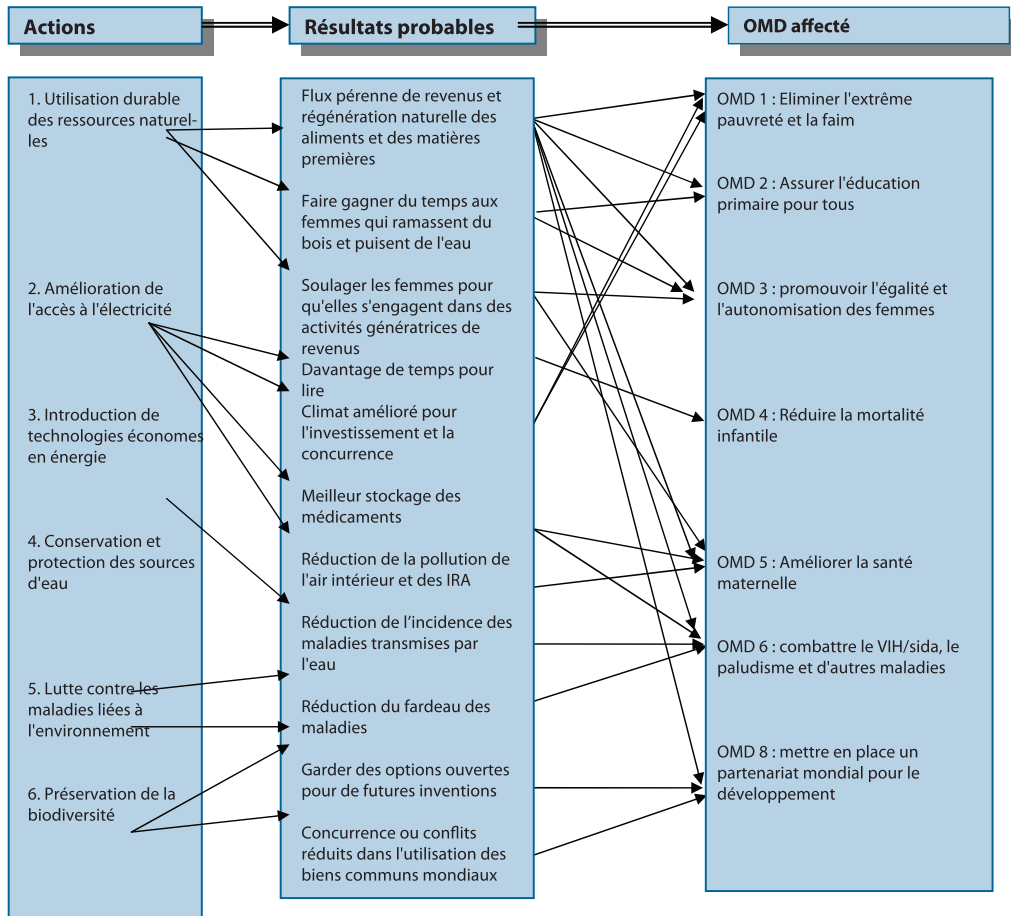
Herramienta	¿Qué es?	¿Cómo se aplica?	¿Cuándo se aplica?	Referencias adicionales
11) Ordenación Integrada de los Ecosistemas (IEM) (China)	La IEM provee un enfoque completo e intersectorial para abordar muchos de los objetivos de las convenciones de medio ambiente globales y generar beneficios múltiples. Refleja las realidades de la población pobre que considera la degradación del ecosistema y los riesgos ambientales como una amenaza para sus estrategias de sustento. Este enfoque es relativamente nuevo y existe muy poca información al respecto.	El enfoque ecosistémico se puede aplicar en una serie secuencial de pasos que incluye: i) identificación del área y partes interesadas clave, ii) estructura, función y ordenación del ecosistema, iii) problemas económicos, iv) gestión adaptable en el espacio, impacto en los ecosistemas adyacentes y otros ecosistemas, y v) gestión adaptable en el tiempo.	Al inicio, durante la implementación, vigilancia y análisis de las políticas y los planes.	http://www.iucn.org/themes/sem/documents/ecosapproach/esacomparative_final_sept2006_lrs.pdf
12) Auditoría Ambiental (Kenia, Uganda)	Es un proceso de verificación sistemático y documentado para obtener y evaluar en forma objetiva las pruebas auditadas (información, registros o declaraciones de hecho verificables) para determinar si las actividades, los acontecimientos, los sistemas de gestión o la información ambientales, específicos sobre estos temas, coinciden o no con los criterios de la auditoría (políticas, prácticas, procedimientos) o requisitos con los cuales el auditor compara las pruebas auditadas obtenidas sobre la materia), y comunicar los resultados del proceso al cliente (organización que encarga la auditoría) (ISO).	Las auditorías ambientales son evaluaciones de compromisos asumidos y planes de mitigación que apuntan a ayudar a una organización a crear y continuar cumpliendo las políticas, objetivos, normas y otros requisitos en materia ambiental.	Se pueden realizar en cualquier momento como medida de vigilancia rutinaria.	www.epa.gov http://www.environmental-auditing.org/
13) Planificación de Medidas contra la Sequía (DPP) (India)	La Planificación de Medidas contra la Sequía se concentra en fortalecer las estrategias de sustento de las personas con respecto a seguridad alimentaria, forraje y agua, a la vez que aumenta la base de recursos disponible en la aldea o la región.	Se ha propuesto que la Planificación de Medidas contra la Sequía a nivel de la aldea implica los siguientes pasos: (i) realizar estudios con respecto al sustento, (ii) análisis de la vulnerabilidad de las familias, (iii) mapeo de los recursos naturales y (iv) preparación de Planes de Acción contra la Sequía.	En la etapa de planificación, en localidades vulnerables a la escasez de alimentos, agua y forraje.	http://planningcommission.nic.in/sitemap/search.html
14) Foro para la Gestión Integrada de Recursos (FRM) (Namibia)	El FRM es un enfoque que pone a las comunidades rurales a cargo de su propio desarrollo. Sirve como estructura institucional para compartir información y como base para adoptar decisiones racionales y mejoradas sobre la gestión integrada de los recursos naturales.	Una organización basada en la comunidad organiza, planifica y vigila las actividades de desarrollo mientras coordina la intervención de terceros, llamados "proveedores de servicios". Estos pueden ser autoridades tradicionales, servicios de extensión gubernamentales, ONG o equipos de proyecto.	Se realiza durante la formulación e implementación de las agendas de desarrollo a nivel de la comunidad.	http://www.dmpafrica.net/FIRMoverview.htm www.dfrn.org.na/firm

Herramienta	¿Qué es?	¿Cómo se aplica?	¿Cuándo se aplica?	Referencias adicionales
15) Marco de Vigilancia a Nivel Local (LLMF) (Namibia)	El Marco de Vigilancia a Nivel Local es un sistema eficaz de apoyo a la toma de decisiones a nivel local que contribuye a la implementación de prácticas de ordenación sostenible del uso de la tierra a través de la recolección de información sobre indicadores de importancia para guiar la ordenación.	Las propias comunidades identifican las necesidades de información y, en estrecha colaboración con los asesores técnicos, desarrollan indicadores relacionados con fines de vigilancia. No obstante, la lista de indicadores se puede aumentar a medida que crecen las competencias, necesidades y fe en el programa. Se desarrolló una guía de campo sobre cómo realizar una vigilancia regular, con fotografías y gráficos en color y hojas de datos codificadas por color.	Se realiza durante el inicio, la vigilancia y la implementación de las prácticas de ordenación sostenible del uso de la tierra.	http://www.dfn.org.na/Local%20level%20Monitoring.pdf
16) Análisis de las partes interesadas	Es una herramienta para identificar a todas las personas o grupos de personas que incidirán en un proyecto propuesto o se verán afectadas por el mismo.	Existen ocho pasos principales para realizar el análisis de las partes interesadas: i) planificar el proceso, ii) seleccionar y definir una política, iii) identificar a las partes interesadas clave, iv) adaptar las herramientas, v) recabar y registrar la información, vi) completar la tabla de partes interesadas, vii) analizar la tabla de partes interesadas y viii) utilizar la información.	Esta herramienta se puede utilizar antes de la implementación de un programa o política para definir las responsabilidades y articular los roles.	http://www.preval.org/documentos/ma0003.pdf
17) Visualización (Uganda)	Es una herramienta para visualizar y concentrarse en nuestros principales objetivos y sueños. Los ejercicios de visualización se utilizan regularmente en la planificación urbana y estratégica y permite que los participantes creen imágenes que puedan ayudar a guiar el cambio en la ciudad. También se pueden utilizar para reflexionar y fomentar la discusión sobre el uso de tierras en el futuro y las opciones de planificación, sin la necesidad de crear un documento orientado hacia el futuro.	En un ejercicio típico de visualización un facilitador pide a los participantes que cierren los ojos y, por ejemplo, imaginen que están caminando por la costa que les gustaría ver dentro de 15 años. ¿Qué ven? ¿Cómo son los edificios? ¿Dónde se reúne la gente? ¿Cómo toman decisiones? ¿Qué comen? ¿Dónde trabajan? ¿Cómo viajan? ¿Qué sucede en la calle? ¿Dónde está el centro del vecindario? ¿Qué cabida tiene en la imagen el espacio verde y el agua? ¿Qué ven cuando caminan en la noche? Las personas registran sus visiones por escrito o mediante ilustraciones: en diagramas, apuntes, modelos, montajes fotográficos y resúmenes escritos.	En la etapa de planificación.	http://www.odii.org.uk/RAPID/Tools/Toolkits/Communication/Visioning_scenarios.html

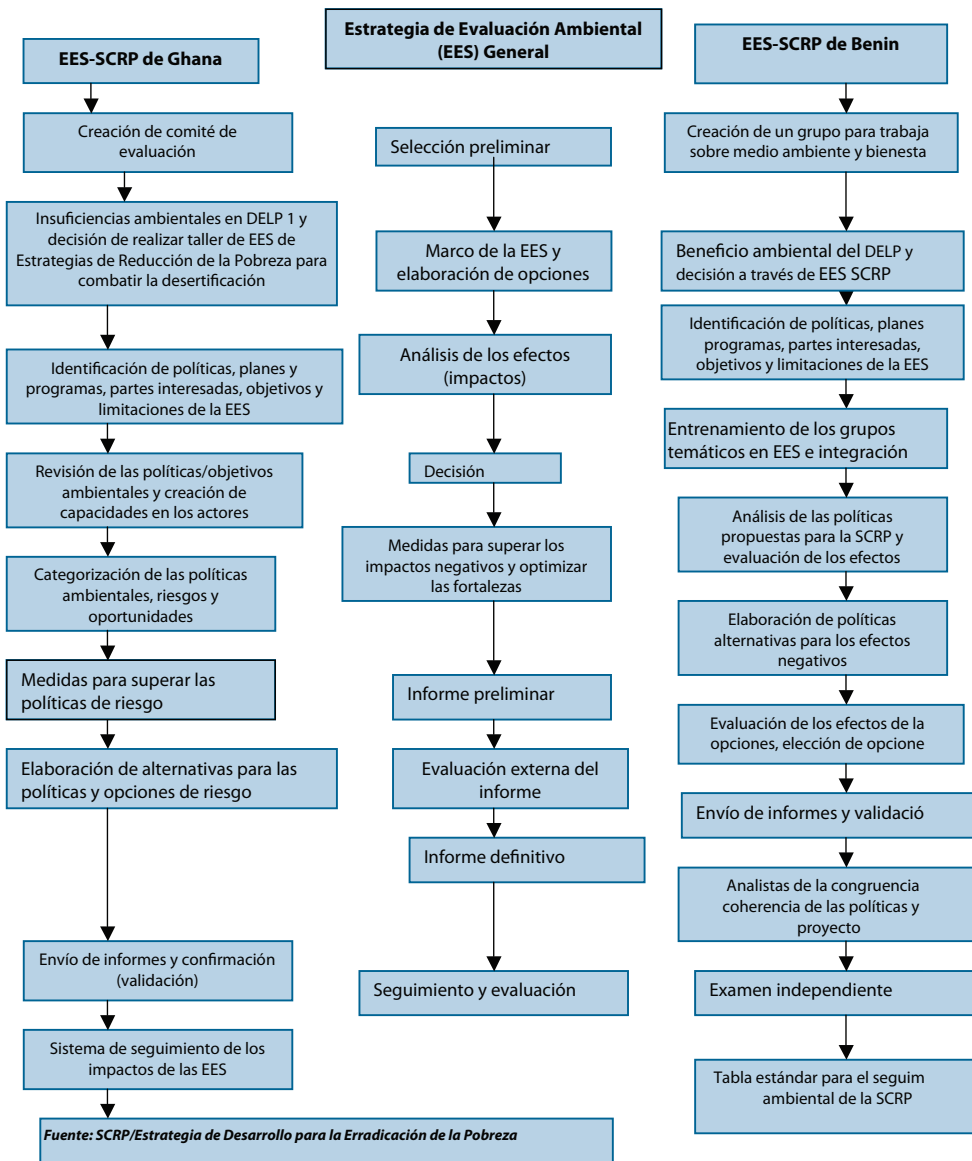
Herramienta	¿Qué es?	¿Cómo se aplica?	¿Cuándo se aplica?	Referencias adicionales
18) Análisis y Mapeo de la Vulnerabilidad (VAM) (Etiopía)	El VAM es una herramienta de información del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en apoyo al diseño y gestión de la ayuda del PMA y el desarrollo de actividades orientadas al tema de la alimentación. La experiencia del VAM en el análisis de las condiciones de seguridad y vulnerabilidad alimentaria brinda apoyo a la toma de decisiones en materia de ayuda alimentaria en las oficinas regionales y de país del PMA.	El marco analítico estándar (SAF) es una respuesta desarrollada a través del VAM para responder a las necesidades de información del PMA sobre la población hambrienta en todas las etapas de programación y ayudar al organismo a elegir la estrategia de ayuda alimentaria correcta. El marco analítico estándar define un conjunto de actividades principales, que incluye: análisis de la situación, definición del perfil de la seguridad alimentaria de la comunidad y vigilancia periódica de la vulnerabilidad.	Las actividades de VAM se realizan antes, durante y después de una crisis para apoyar la adopción de decisiones racionales en el marco de las actividades del PMA.	http://www.wfp.org/operations/VAM/index.asp?
19) Análisis de Criterios Múltiples (MCA)	Las técnicas pueden diagnosticar una variedad de opciones conforme a una variedad de criterios cuyas unidades son diferentes (por ejemplo, \$, toneladas, kilómetros, etc.). Esto es una ventaja significativa con respecto a los métodos tradicionales de ayuda para la toma de decisiones (por ejemplo, análisis de costos y beneficios) donde todos los criterios deben convertirse a la misma unidad (por ejemplo, solo en dólares). Asimismo, pueden analizar los criterios de evaluación tanto cuantitativa como cualitativamente (por ejemplo, sí o no, ventajas y desventajas).	Las técnicas del análisis de criterios múltiples tienen tres componentes comunes: (i) un conjunto de alternativas dado, (ii) un conjunto de criterios para comparar las alternativas y (iii) un método para calificar las alternativas en función de lo bien que han cumplido con los criterios.	Se aplican mejor para resolver posibilidades que plantean las ventajas y desventajas en las que el uso de un método no sería compatible con otros objetivos de desarrollo.	www.cifor.cgiar.org/acm/methods/mca.html
20) Oportunidades y Obstáculos para el Desarrollo (OOD) (Tanzania)	Las OOD son un proceso de planificación comunitaria y participativa para empoderar a las personas en función de un enfoque que va de abajo hacia arriba y un pensamiento positivo.	El proceso de planificación de OOD comienza con la preparación del plan de desarrollo de la aldea en una Autoridad Administrativa Local rural y el Comité de Desarrollo de la Seccional (WDC) en una Autoridad Administrativa Local urbana. En la Autoridad Administrativa Local rural, el plan de desarrollo de la aldea se discute y se le brinda asesoramiento técnico en el WDC antes de su aprobación en la asamblea de la aldea. En teoría, la Autoridad Administrativa Local se supone que incorpora los planes de desarrollo de la aldea o los planes de desarrollo mundial a su propio plan. El proceso que se lleva a cabo hasta este punto se llama proceso de implementación de OOD; el que le sigue a este punto es proceso posterior a la implementación de OOD.	Se aplica durante el proceso de planificación.	www.poral.g.go.tz/documents/storage/2007

Herramienta	¿Qué es?	¿Cómo se aplica?	¿Cuándo se aplica?	Referencias adicionales
21) Monitoreo Participativo de Impactos (PIM) (Argentina)	El Monitoreo Participativo de Impactos es la observación continua, documentación sistemática y reflexión crítica del impacto de un proyecto, seguidas de una medida correctiva (ajustes de plan, modificaciones en la estrategia). Se realiza a través del personal del proyecto y los grupos objetivo, utilizando resultados de encuestas autogeneradas.	Los pasos para presentar e implementar el Monitoreo Participativo de Impactos a nivel del organismo de desarrollo son: i) acordar el objetivo del Monitoreo Participativo de Impactos; ii) identificar las expectativas y temores con respecto al impacto; iii) decidir qué impactos se someterán a la vigilancia; iv) formular una hipótesis del impacto; v) examinar los datos de vigilancia y evaluación existentes sobre el impacto; vi) desarrollar indicadores y métodos de encuesta; vii) recabar datos y procesar información y viii) decidir qué medidas correctivas se aplicarán y cuál será el siguiente Monitoreo Participativo de Impactos.	Se utiliza para la evaluación e implementación de grupos y proyectos de autoayuda.	http://www.ifad.org/events/past/impact/presentation/pim.htm
22) Matriz de Contabilidad Social (SAM) (Namibia)	Una SAM es una matriz cuadrada de los flujos monetarios que refleja todas las operaciones realizadas entre las diferentes entidades de una economía. Detalla todos los flujos de fondos de un actor a otro. El número de operaciones, llamado cuentas, constituye la dimensión de la matriz cuadrada.	Las SAM desglosan las cuentas macroeconómicas (nacionales) y las vinculan con las cuentas de insumo-producto de la economía. Por tanto, la SAM es una expansión de las cuentas de insumo-producto que incorpora datos más desglosados de los factores y las instituciones, tales como los diferentes tipos de mano de obra y familias.	Se puede computar en forma periódica para realizar un seguimiento de los cambios de los flujos de la economía.	www.ifpri.org
23) Programación Lineal (Barbados)	La programación lineal es un enfoque matemático para el problema de la distribución óptima de recursos limitados entre actividades competidoras. Específicamente, es una técnica utilizada para maximizar los ingresos, el margen de contribución o función de utilidad, o minimizar una función de costos, sujeta a restricciones. La programación lineal está formada por dos componentes de importancia: (i) función objetivo y (ii) restricciones, ambas lineales.	Los pasos de la programación lineal incluyen: Paso 1: Modelar el problema. Paso 2: Reescribir las desigualdades de las restricciones en ecuaciones, a través de la introducción de una variable de holgura. Paso 3: Reescribir la función de utilidad. Paso 4: Construir la matriz simple utilizando las ecuaciones de las restricciones (Paso 2) y la ecuación de utilidad (Paso 3). Paso 5: Hallar la solución de la matriz simple. Paso 6: Encontrar la columna pivote. Paso 7: Encontrar la fila pivote. Paso 8: Encontrar el elemento pivote. Paso 9: Eliminar cualquier otro elemento de la columna pivote. Paso 10: Hallar la solución de la matriz y Paso 11: Repetir los pasos 6 a 10 para hallar la solución máxima.	Se utiliza en el proceso de planificación de proyectos y programas.	http://www.math.ucla.edu/~tom/LP.pdf www.castleton.edu/Math/finite/linear_programming.htm http://www.answers.com/topic/linear-programming

Anexo 2 El logro del ODM 7 (sostenibilidad ambiental) ayuda a lograr otros ODM



Anexo 3 Integración gradual en Benin



Anexo 4 Ejemplos de indicadores DPSIR para proyectos agrícolas de las tierras áridas

Fuerzas propulsoras	Presión	Situación	Impacto	Respuesta
<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumento de la población 2. Liberalización comercial 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Exportación neta de tierras agrícolas por trabajador agrícola 2. Número de animales vivos por hectárea de pasto permanente 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Porcentaje del PIB agrícola con respecto al PIB total 2. Porcentaje de población que depende de la agricultura con respecto a la población total 3. Porcentaje de mano de obra agrícola con respecto a la mano de obra total 4. Porcentaje de tierra agrícola con respecto al área total 5. Porcentaje de tierra cultivable y tierra sometida a cultivo permanente con respecto a la zona agrícola total 6. Porcentaje de tierra cultivable con respecto a la tierra agrícola total 7. Porcentaje de tierra sometida a cultivo permanente con respecto a la tierra agrícola total 8. Porcentaje de tierra con pastos permanentes con respecto a la tierra agrícola total 9. Consumo de fertilizantes por hectárea de tierra cultivable 10. Consumo de fertilizantes por hectárea de tierra agrícola 11. Consumo de pesticidas por hectárea de tierra cultivable 12. Consumo de pesticidas por hectárea de tierra agrícola 13. Número de tractores utilizado por hectárea de tierra cultivable 14. Porcentaje de tierra de regadío con respecto a la tierra agrícola total 15. Porcentaje de tierra de regadío con respecto al total de tierra sometida a cultivo temporario y permanente 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Índice de pobreza 2. Consumo de calorías diarias por persona 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Valor de la producción agrícola por hectárea de zona agrícola 2. PIB agrícola por trabajador agrícola (mano de obra) 3. Inversión agrícola por hectárea de zona agrícola 4. Ayuda externa a la agricultura por hectárea de zona agrícola

Anexo 5 Nota de guía sobre los criterios de selección de los indicadores ambientales

En general, los criterios de selección de los indicadores ambientales habitualmente se basan en tres factores principales: confiabilidad y solidez analítica de los datos, pertinencia de la problemática y utilidad para el usuario. Los criterios reflejan los requisitos esenciales para que la información verosímil satisfaga las necesidades del usuario. Si la información no es confiable, es posible que no se logre una toma de decisiones mejorada y puedan generarse políticas y medidas no sostenibles. Por otro lado, si la información no es comprensible, no se utilizará en el proceso de toma de decisiones. A continuación se describen las características de cada criterio, reconociéndose que de algún modo las categorías se pueden superponer entre sí. Por ejemplo, la cobertura geográfica debe ser apropiada para la problemática, pero también es pertinente para el usuario.

Criterios comunes de selección de indicadores

Confiabilidad de los datos	Pertinencia de la problemática	Utilidad para el usuario
Validez científica	Representatividad	Tener relevancia
Disponibilidad de datos	Cobertura geográfica	Ser comprensible
Suficiencia de datos	Respuesta al cambio	Ser un valor de referencia
Rentabilidad		Predecir
		Ser comparable

Confiabilidad de los datos y solidez analítica

Validez científica: El indicador debe ser sólido a nivel técnico y teórico, congruente con el conocimiento y la comprensión específicos y su significado debe ser defendible. Asimismo, debe existir un consenso entre los expertos creíbles de que el indicador es válido.

Disponibilidad de datos: Los datos en que se basa el indicador deben estar fácilmente disponibles y accesibles y además, en forma oportuna. Debe haber datos suficientes para mostrar las tendencias a largo plazo. La posibilidad de adquirir datos en el futuro en forma regular debe ser razonablemente segura y las medidas en el espacio y tiempo deben ser congruentes y comparables.

Suficiencia de datos: Los datos deben ser de buena calidad, es decir, precisos, rigurosos, sujetos a replicación, confiables estadísticamente, basados en normas y un método de medición fijado y no deben ser sensibles a los valores extremos y el número de observaciones. Asimismo, los datos deben poder integrarse, agregarse y desglosarse. Los meta datos, incluyendo las limitaciones, deben documentarse en forma suficiente. Por último, los datos deben ser útiles para establecer modelos y para la contabilidad nacional.

Rentabilidad: La obtención de los datos en que se basa el indicador no debe ser dificultosa ni debe implicar costos elevados. Los datos deben lograrse a través de las

capacidades de los gobiernos nacionales y la relación costo-beneficio debe permanecer positiva con el paso del tiempo.

Pertinencia de la problemática

Representatividad: El indicador debe transmitir mayor información que el parámetro medido y debe proveer una imagen representativa de las condiciones ambientales, las presiones sobre el medio ambiente o las respuestas de la sociedad.

Cobertura geográfica: El alcance del indicador debe ser apropiado para la región o país sometido a estudio. Idealmente, debe ser aplicable a diferentes regiones y escalas. En general, el indicador debe tener alcance nacional, ser aplicable a las problemáticas significativas a nivel nacional e internacional o aplicarse a ecosistemas importantes.

Respuesta al cambio: El indicador debe ser sensible a los cambios temporarios en el medio ambiente y las actividades humanas asociadas. El conjunto de indicadores debe ser abierto y flexible para que se puedan incorporar nuevas problemáticas prioritarias.

Utilidad para el usuario

Tener relevancia: El indicador debe proveer información para satisfacer las necesidades del usuario. Debe ser significativo en el contexto de las problemáticas ambientales y los objetivos y las metas establecidos.

Ser comprensible: El indicador debe ser sencillo, no debe presentar ambigüedades, y debe ser fácil de interpretar. El número de indicadores debe ser limitado y la importancia para la problemática a la cual se asocia debe ser clara.

Ser un valor de referencia: El indicador debe estar asociado a un umbral u objetivo con el cual se pueda comparar, de forma que los usuarios puedan diagnosticar la significación de los valores asociados con el mismo y realizar un seguimiento del progreso con respecto a los objetivos ambientales.

Predecir: El indicador debe advertir en forma temprana las tendencias ambientales futuras que tienen significación para la salud humana, la economía y los ecosistemas. Debe poder apoyar el desarrollo y la proyección a futuro de los escenarios.

Ser comparable: El indicador debe presentarse de forma que exista una base para realizar comparaciones internacionales cuando la problemática lo justifique.

Fuente: Rump, 1996

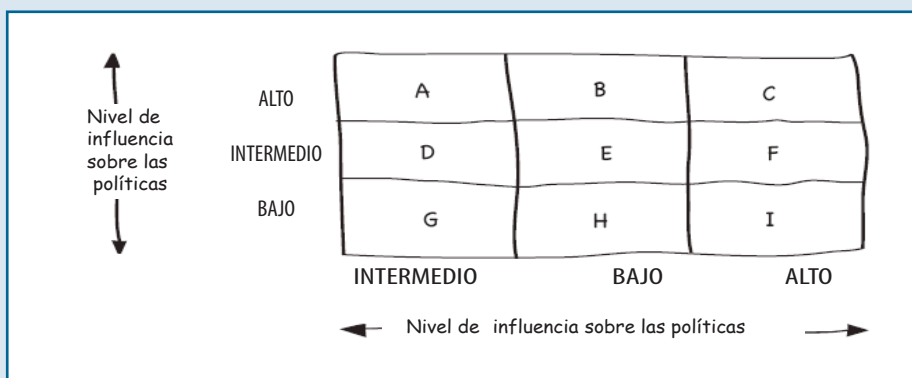
Anexo 6 Análisis de las partes interesadas y herramienta de mapeo

Propósito: Identificar públicos objetivo y posibles asociados para el trabajo de vigilancia de su política.

Contexto: Esta herramienta se puede utilizar en forma individual o en grupo. Para utilizar esta herramienta, debe contar con una lista de las partes interesadas de una política o plan dados.

Cómo utilizar esta herramienta:

Paso 1: Dibujar una matriz como la que se incluye a continuación (sin numerar las celdas).



Paso 2: Tomar en cuenta a cada una de las partes interesadas de la política que haya identificado en su momento. Para cada una, determinar:

- cuánta influencia tienen en la política, y
- qué nivel de acuerdo existe entre usted y ellos en lo que respecta a sus perspectivas sobre la política.

Paso 3: Escribir el nombre de cada parte interesada en la matriz, decidiendo a cuál de los nueve cuadrantes cree que pertenecen.

Paso 4: Una vez que haya ubicado a las partes interesadas, analizar el patrón que surgió. Verá que:

- Las partes interesadas de los cuadros C, F e I representan a los posibles asociados. Puede ser necesario que les brinde información y los movilice para que trabajen con usted.
- Los del cuadro C son muy importantes. Podrían ser asociados.
- Los de los cuadros A y B (y posiblemente E) representan a las partes interesadas poderosas en las que necesitaría influir.

Paso 5: En función de estos antecedentes, enumerar:

- personas específicas que representen al público objetivo para los procesos de formulación de políticas, y
- partes interesadas con las que podría trabajar como asociados.

Fuente: Adaptado de Gordon, G. [2002b], Practical Action for Advocacy and Materials for Training Programme on Advocacy and Policy Influencing. Centro de Formación de la Asociación Cristiana de Socorro y Desarrollo

Anexo 7 Herramienta de análisis “Árbol de Problemas”

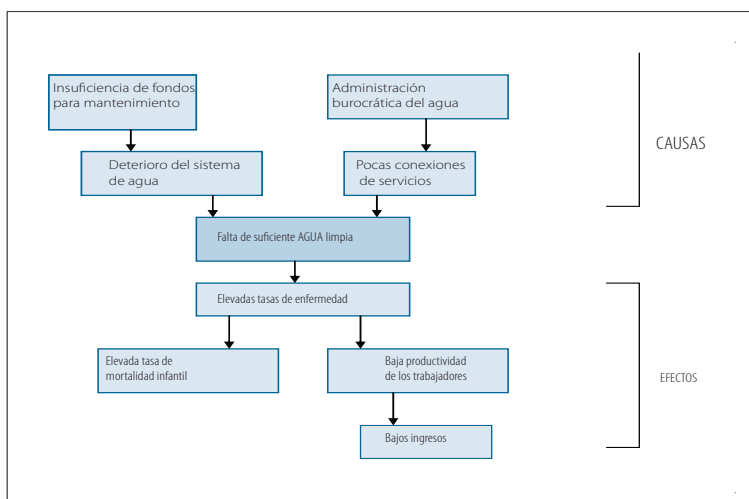
Esta herramienta ayuda a analizar una situación existente a través de la identificación de los problemas importantes y sus relaciones causales principales. El resultado es un diagrama de problemas diferenciados según las “causas” y “efectos”, unidos por un problema básico o central. Esta técnica ayuda a comprender el contexto y la interrelación de los problemas y los posibles impactos cuando se encauzan los planes y programas hacia problemáticas específicas. La utilización de tarjetas (un problema por tarjeta) hace que la herramienta sea útil para la participación de los grupos en talleres. El resultado representa el pensamiento colectivo de los participantes.

Con frecuencia, luego del “árbol de problemas” se prepara un “árbol de objetivos”. Se reformulan los problemas y se transforman en objetivos específicos. En esta instancia el cuadro presenta una relación “medios-fines”. Por ejemplo, “carencia de agua suficiente” se transforma en “mejorar el suministro de agua”. Por tanto, estos objetivos ofrecen una base para la definición de los proyectos y programas.

Como el “árbol de problemas” nunca es estático y pocas veces es el mismo para diferentes grupos y diferentes épocas; es más bien un mecanismo para ensanchar las miras que un determinante de proyectos definitivo. Por ejemplo, “carencia de agua suficiente” podría ser una “causa” o un “efecto”, según la situación y el grupo participante; por tanto, los objetivos y las tareas del proyecto serían diferentes en cada caso.

Pasos

1. Enumerar los problemas que se le ocurran. Los problemas deben identificarse cuidadosamente. Debe tratarse de problemas existentes; no posibles, imaginados o futuros. El problema es una situación negativa existente; no es la ausencia de una solución.
2. Identificar un problema básico (antes de establecerlo, esto puede implicar un importante proceso de prueba y error).
3. Determinar qué problemas son “causas” y cuáles son “efectos”.
4. Ordenar jerárquicamente tanto las causas como los efectos, es decir, cómo se relacionan las causas entre sí, cuál lleva a la otra, etc.



Anexo 8 Lecciones aprendidas de la revisión de las directrices para la integración por parte de otras organizaciones

Introducción

Se ha revisado un total de 11 directrices de organismos internacionales con el objeto de seleccionar algunas de sus prácticas para proveer información de base a las Directrices Genéricas para la Integración de las Tierras Áridas. Todas pertenecen al período 2001-2007. Son bastante extensas: un promedio de 110 páginas, la más extensa de 184 páginas y la más resumida de solo 28. La extensión de las directrices es un reflejo de los muchos aspectos que sus proponentes desearían que los usuarios internalizaran. Algunas directrices dejan ver la base legal para su justificación, que encontraron en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y la legislación nacional. Prácticamente todas reflejan los intereses y el mandato de sus creadores: biodiversidad, desastre, medio ambiente, etc.

Aspectos principales destacados en las directrices internacionales

Contexto de desarrollo: Todas las directrices explican el contexto en el cual se han creado, la motivación y el objetivo que buscan cumplir. Destacan, cada vez con mayor énfasis, la importancia de comprender los vínculos entre la pobreza (bienestar humano) y el ecosistema o medio ambiente. Las directrices son bastante extensas por necesidad, ya que contienen recordatorios de las obligaciones que se asumen conforme a los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y las medidas recomendadas en los mismos, por ejemplo, creación de capacidades, concienciación y planificación integrada. Asimismo, reflejan que si se siguen, las directrices ayudarían a sus creadores a cumplir sus obligaciones y compromisos con los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (por ejemplo, Unión Europea, Banco Mundial y Banco Asiático de Desarrollo y Banco Africano de Desarrollo, etc.).

Adopción de un ciclo de proyectos: Las directrices adoptan una planificación lineal que sigue el ciclo del proyecto. Incluso en ese caso, algunos, tales como el Manual de Integración Ambiental de la Comisión Europea, aceptan que ponen más énfasis en las fases iniciales de diseño y preparación (p. 66). No obstante, si se captan bien, los impactos ambientales se pueden reflejar en el marco lógico. Más aún, enfatizan en que el mandato para las consultorías, estudios y misiones debe verificarse para ser incluido en tareas específicas relacionadas a la recopilación de información sobre el medio ambiente.

Referencias útiles sobre la SEA: Particularmente todas ellas se concentran demasiado en el uso de la SEA, tal vez reflejando las políticas de alto nivel y la macroplanificación de las que se ocupan los organismos internacionales. Las que hacen referencia a las herramientas pertinentes a nivel comunitario lo hacen solo en forma incidental. En conjunto, las directrices son una muy buena fuente de información sobre la SEA y otras referencias. Cabe destacar que asumen que los usuarios disponen de conexiones informáticas.

Complejidad de la toma de decisiones: Como las directrices enfatizan la necesidad de integrar los aspectos ambientales, económicos y sociales del desarrollo en forma simultánea, establecen en forma categórica que enfrentan “decisiones difíciles” en cuanto a las ventajas y desventajas que se plantean. A pesar de ellos, algunas intentan explicar cómo se toman las “decisiones difíciles” (con herramientas conocidas) u ofrecen los estudios de caso para mostrar dónde se han tomado. No obstante, destacan la importancia de la transparencia y la participación pública para permitir que las diferentes partes interesadas aporten sus diversas perspectivas.

Utilización de estudios de caso: Las directrices presentan diferentes estudios de caso para elucidar sus posiciones. No obstante, algunas solo incluyen los estudios de caso de los países industrializados.

Predominio de los mismos principios de integración: Destacan los mismos principios de integración, la mayoría de los cuales se pueden encontrar a través del Programa 21 y los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente del período post-Río. Los mismos incluyen, entre otros, participación de todos los ciudadanos, asociación y cooperación, utilización de la EIA y concienciación.

Formulación de preguntas correctas: Una práctica que se promueve a través de las directrices es formular preguntas correctas en relación a la utilización de una herramienta en el nivel pertinente del ciclo de planificación y, a veces, en relación con el sector.

Reflexión sobre los indicadores: Las directrices destacan los indicadores; no obstante, no dictan cuáles deben utilizarse. Establecen que los indicadores en general se clasifican conforme a su nivel: indicadores de ingresos (miden los recursos provistos), indicadores de producción (resultados directos), indicadores de resultados (beneficios para el grupo objetivo) e indicadores de impacto (consecuencias a largo plazo). Con respecto a los indicadores ambientales, la contribución a las consecuencias a largo plazo o generales no siempre supone beneficios para un grupo objetivo y la definición de indicadores de “resultado” debe, por tanto, ser revisada a los efectos de incluir los efectos ambientales de corto plazo esperados (impactos).

Los indicadores ambientales también se pueden clasificar conforme a otro sistema: los DPSIR33 (fuerzas propulsoras, presión, situación, impacto, respuesta):

- Fuerzas propulsoras se refiere a los impulsores, tales como el aumento de la población, los mercados, la educación;
- Presión se refiere a las actividades humanas que generan impactos, por ejemplo, pesca, tala, emisión de contaminantes;
- Situación se refiere al estado y las tendencias de los recursos o parámetros ambientales, por ejemplo, la cubierta forestal o el índice de deforestación y la calidad del agua;
- Respuesta se refiere a las medidas que se toman a los efectos de abordar las problemáticas ambientales, por ejemplo, la creación de áreas protegidas, la preparación de nuevas leyes;

- Impactos se refiere a las consecuencias para los seres humanos, ecosistemas y capital fabricado.

Enfatizan que los indicadores deben, siempre que sea posible, ser “SMART” (específicos, cuantificables, exactos, realistas y puntuales).

Criterios para diagnosticar la eficacia de la integración: Algunas directrices hacen hincapié en la necesidad de evaluar la eficacia de los procesos de integración, mediante un número de criterios tales como el grado de voluntad política, coordinación, formación en materia de concienciación y compromiso institucional, entre otros. A continuación se ofrecen ejemplos ilustrativos.

Limitaciones de las directrices internacionales

Implicaciones de tiempo y financieras: Las directrices no ofrecen información con respecto al tiempo y los recursos financieros que se necesitan para terminar el proceso de integración en los puntos de entrada que enumeran, por ejemplo, políticas, visiones, planes estratégicos, etc. Quizás esto no constituya un problema para los organismos que las han creado.

Silencio general sobre los aspectos particulares de las tierras áridas: En general, las particularidades de las tierras áridas se presumen debido a una referencia a la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD). Por este motivo, son débiles en aspectos relativos a la vulnerabilidad que son típicos de las tierras áridas. Solo las directrices del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) llegan incluso a proponer mínimas intervenciones estratégicas clave para las tierras áridas (ver cuadro a continuación).

Posición de las directrices del CAD sobre las tierras áridas

En las zonas de las tierras áridas, cada vez se reconocen más los posibles beneficios de adoptar un enfoque conjunto para luchar contra la desertificación y adaptarse al cambio climático. La gestión integrada de las tierras áridas es una estrategia de respuesta importante ya que apoya los esfuerzos que se realizan para el desarrollo económico y mejorar el bienestar social, y con ello reducir las causas subyacentes de la desertificación. Las medidas específicas incluyen la creación o fortalecimiento de sistemas de advertencia temprana; preparación y gestión para las sequías, incluyendo planes de contingencia contra las sequías; creación y/o fortalecimiento de sistemas de seguridad alimentaria, incluyendo locales de almacenamiento y comercialización; creación de proyectos de sustento alternativo que podrían proveer de ingresos a las zonas proclives a las sequías y desarrollo de programas de riego sostenibles para los cultivos y el ganado. Las políticas descritas anteriormente, que favorecen la biodiversidad y la lucha contra la desertificación, deberían ser sumamente congruentes y complementarias con la política estándar de intensificación agrícola sostenible ecológicamente y realmente ampliar los esfuerzos para reducir la pobreza rural.

Mayor predisposición con respecto a los impactos negativos que los positivos: Las directrices se formularon a partir de antecedentes para intentar evitar los impactos ambientales negativos lo antes posible en el ciclo de planificación. El segundo objetivo (reconocer y aprovechar las oportunidades para mejorar las condiciones ambientales y con ello ofrecer beneficios adicionales a las actividades de desarrollo y económicas) no se persiguió del mismo modo.

Perfil bajo de los impactos transversales de las políticas: Las directrices no reflejan claramente cómo captar los impactos ambientales de las políticas a nivel de toda la economía (por ejemplo, privatización, reforma institucional, fiscalización, etc.). Son muy útiles para los programas y proyectos extensos. A medida que los países aborden el desarrollo impulsado por las políticas (de los proyectos), esta será una zona de dificultades. Es posible que el efecto positivo de una política se pueda quedar atrás por los impactos negativos de otra, con lo que se necesitará llevar a la matriz de impactos recíprocos a mayores alturas (ver Figura 4.1). Actualmente existen al menos seis canales de transmisión a través de los cuales se distribuyen los impactos de las políticas. Los canales son: (i) empleo, (ii) precios, (iii) acceso, (iv) activos, (v) transferencias e impuestos (vi) autoridad (Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) y Banco Mundial, 2005).

Anexo 9 Fuentes de información útiles por categoría

Categoría	Tipo de información	Enlaces para obtener la información
Vínculos entre la pobreza y el medio ambiente	Esta información muestra la relación que existe entre la pobreza y el medio ambiente.	<ul style="list-style-type: none"> - http://www.milleniумassessment.org/en/index - http://www.undp.org/energy/ - http://www.undp.org/pei/ - http://www.iucn.org/themes/spg/portal/related_sites.htm - Pequeña guía verde de datos ambientales del Banco Mundial (Little Green Data Book) - DFID - Pobreza y medio ambiente: Medición de los vínculos. Estudio sobre indicadores de pobreza y medio ambiente con estudios de caso de Nepal, Nicaragua y Uganda. (Poverty and the Environment: Measuring the Links A Study of Poverty-Environment Indicators with Case Studies from Nepal, Nicaragua and Uganda) - Banco Mundial, Indicadores de pobreza y medio ambiente (Poverty-Environment Indicators) - Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible, directorio global de iniciativas de indicadores, panel de instrumentos de sostenibilidad (global directory of indicator initiatives, dashboard of sustainability), y Grupo Consultivo sobre Indicadores de Desarrollo Sostenible (Consultative Group on Sustainable Development Indicators) - Panel de instrumentos de sostenibilidad (Dashboard of Sustainability) - Índice de sostenibilidad ambiental (Environmental Sustainability Index) - OCDE, Indicadores ambientales: Rumbo al desarrollo sostenible, 2001 (Environmental Indicators: Towards Sustainable Development, 2001) - Mesa Redonda Nacional sobre Medio Ambiente y Economía, Enfoque propuesto para indicadores ambientales y de desarrollo sostenible en base al capital (A proposed approach to environment and sustainable development indicators based on capital) - Global Footprint Network http://www.undp.org/fssd/sustdevmdg.htm - top#top - Indicadores ambientales clave de 2004 de la OCDE (Key Environmental Indicators 2004) y Compendio de datos ambientales de 2002 de la OCDE (OECD Environmental Data Compendium 2002) - www.global_mechanism.org/dynamics/file/GM_ICTSD
Valor de las tierras áridas	Este tipo de información muestra los diferentes usos de las tierras áridas y cómo se pueden mantener.	<ul style="list-style-type: none"> - http://www.iied.org/NR/drylands/index.html - http://www.iucn.org/themes/cem/ecosystems/drylands/index.html - http://earthtrends.wri.org/features/view_features.php?themes - http://www.iucn.org/wisp/drylands.html - http://www.wri.org/biodiv/pubs_content_text - http://www.iucn.org/themes/pbia/documents/positionpaper/drylands

Categoría	Tipo de información	Enlaces para obtener la información
Directrices y herramientas de la integración	Estas fuentes de información ofrecen ejemplos de directrices para la integración, así como buenas prácticas emergentes de gestión de las tierras áridas. Existen diferentes herramientas que se pueden utilizar para la integración de las tierras áridas a los programas de desarrollo, por ejemplo, la SEA, la ordenación sostenible de tierras y otros procesos de toma de decisiones.	<ul style="list-style-type: none"> - Banco Africano de Desarrollo (BAFD), Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (EIRD de África/ONU), Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) y Unión Africana (UA) (2004): Directrices para integrar el diagnóstico de riesgos de desastres al desarrollo. http://www.unisdr.org/africa/af-hfa/docs/africa-guidelines-mainstreaming-dr-assessment-development.pdf - Banco Asiático de Desarrollo (2003): Directrices de diagnóstico ambiental. http://www.adb.org/Documents/Guidelines/Environmental_Assessment/default.asp - Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2006): Directrices para las buenas prácticas sobre cómo aplicar la Evaluación Ambiental Estratégica (SEA) en la cooperación para el desarrollo. www.oecd.org/dac/guidelines http://www.environmentintegration.org/Download/D121_StrategicEnvironmentAnalysis/Guidance_on_Applying_SEA_in_Development_Co-operation.pdf - Hay, E. y Sablan-Zebedy, E. (2005): Regional: Integración de los Factores Ambientales a los Procesos de Planificación Económica y de Desarrollo en Países Miembros Seleccionados. Informe de los asesores técnicos del Banco Asiático de Desarrollo, preparado para el Banco Asiático de Desarrollo. http://www.adb.org/Documents/Reports/Consultant/38031-RMI-TACR.pdf - Comisión Europea (2007): Manual de Integración del Medio Ambiente en la Cooperación para el Desarrollo de la Comisión Europea. (inglés, francés, español) http://www.environment-integration.org/EN/index.php - Seymour, F., Maurer, C. y Quiroga, R. (2005): Integración del medio ambiente: Aplicación en el contexto de la modernización del estado, el desarrollo social, la competitividad la integración regional. Banco Interamericano de Desarrollo. http://www.iadb.org/sds/env/site_393_e.htm - Instituto de Estudios de Desarrollo (IDS) (2006), Integración de la adaptación al cambio climático en los países desarrollados. http://www.tearfund.org/webdocs/website/Campaigning/Policy%20and%20research/Overcoming/ - Imperial College Consultants Ltd. (2001), La SEA y la integración del medio ambiente a la toma de decisiones estratégica. Informe para la Comisión Europea. http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-studies-and-reports/sea-integration_main.pdf - Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2002): Directrices del CAD: Integración de las Convenciones de Río a la Cooperación para el Desarrollo. www.oecd.org/dac/guidelines - Consejo para las Zonas Rurales de Gales (Countryside Council for Wales), Naturaleza Inglesa (English Nature), Organismo para el Medio Ambiente (Environment Agency), Real Sociedad para la Protección de las Aves (Royal Society for the Protection of Birds) (2004): Evaluación ambiental estratégica y directrices sobre biodiversidad para practicantes. http://www.english-nature.org.uk/pubs/publication/PDF/SEAbiodiversityGuide.pdf - Banco Mundial (2005a), Integración de factores ambientales a la formulación de políticas: Lecciones aprendidas de la experiencia de la SEA basada en políticas. http://www.conam.gob.pe/documentos/evaluacion/SEA_WB_.pdf

Categoría	Tipo de información	Enlaces para obtener la información
Directrices y herramientas de la integración		<ul style="list-style-type: none"> - Banco Mundial (2005b), Integración de los factores ambientales a la formulación de políticas: Lecciones aprendidas de la experiencia de la SEA basada en políticas. http://www.conam.gob.pe/documentos/evaluacion/SEA_WB_.pdf - www.unccd.int/cop/reports/un/2002/undp - www.practicalaction.org/docs/advocacy/gbf15_statement.pdf - www.unbotswana.org/bw/undp/environment - www.iisd.ca/publications_resources/forests_deserts_land.html - www.worldbank.org/drylands - Integración de la problemática de las tierras áridas a las estrategias de asistencia al país. Revisión: http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardex.nsf/17ByDocName - http://www.informaworld.com/smpp/content - http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardex.nsf/17BDocName/GoodPracticesIndrylandsManagement/\$FILE/pdf - http://www.igltd.com/resources/publication/Africa/2003-06%20mainstreaming - ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/j0086e00.pdf - https://siteresources.worldbank.org/SOCIAL_ANALYSIS - www.iucn.com - www.oecd.org - www.seataskteam.net - www.threshold21.com - http://www.gwbweb.wustl.edu/csd/publications/1995/IDA_Evaluation_HandBook.PDF - http://www.iisd.org/cas/ICASL_Guide/ParticipantObserver.htm - Herramientas para el desarrollo: Manual para los involucrados en actividades de desarrollo - (http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/tools_for_development.PDF) - www.odi.org.uk

Categoría	Tipo de información	Enlaces para obtener la información
Cumplimiento de los ODM por parte de los países	Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (Millennium Development Goals) proveen un nuevo ímpetu para vigilar los progresos de los países con respecto a asegurar la sostenibilidad ambiental, tarea que ha demostrado ser un desafío para la mayoría de ellos. La pobreza como resultado directo de la degradación ambiental se ha identificado como un importante obstáculo para el logro de los ODM.	<ul style="list-style-type: none"> - Informes del Equipo de Tareas del Proyecto del Milenio • Informe provisional del Equipo de Tareas número 6 con respecto a asegurar la sostenibilidad del medio ambiente (Interim Report of Task Force 6 on Ensuring Environmental Sustainability) • Informe provisional del Equipo de Tareas número 7 sobre recursos hídricos y saneamiento (Interim Report of Task Force 7 on Water and Sanitation) • Informe provisional del Equipo de Tareas número 8 sobre mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de los barrios de chabolas (Interim Report of Task Force 8 on Improving the Lives of Slum Dwellers) - Los ODM y el Medio Ambiente • Banco Mundial, El medio ambiente y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (The Environment and the Millennium Development Goals) - Los ODM y los DELP • Estrategias de Reducción de la Pobreza y el Objetivo de Desarrollo del Milenio sobre Sostenibilidad del Medio Ambiente: Oportunidades de alineación, del Banco Mundial (Poverty Reduction Strategies and the Millennium Development Goal on Environmental Sustainability: Opportunities for Alignment) - Los ODM y la Energía • DFID, Energía para los pobres: Apuntalamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Energy for the Poor: Underpinning the Millennium Development Goals) - Los ODM y la Biodiversidad • IISD, mayo de 2003, Resumen de la reunión sobre 2010: El desafío mundial para la diversidad biológica (Summary Report from the '2010 – The Global Biodiversity Challenge') • PNUMA, Implementación del Plan Estratégico: Evaluación del progreso rumbo a la meta de diversidad biológica para el 2010: Desarrollo de metas específicas, indicadores y un marco de presentación de informes (Implementation of the Strategic Plan: Evaluation of Progress towards the 2010 Biodiversity Target: Development of Specific Targets, Indicators and a Reporting Framework) - Los ODM y el Agua • PNUD, Gobernanza del agua para reducir la pobreza: Problemáticas clave y la respuesta del PNUD a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Water Governance for Poverty Reduction: Key Issues and the UNDP Response to the Millennium Development Goals) - GNUM, Presentación de informes sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel de país: Nota de guía, 2003 (Reporting on the Millennium Development Goals at the Country Level: Guidance Note, 2003) - ODM (Lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio en las tierras áridas: Factores de género: http://www.lelrc.org/content/wo508.pdf) - www.yale.edu/esi/ESI2005_Main_Report.pdf - Mejoramiento de la gestión de los recursos a través del análisis de la huella ecológica para la formulación de problemas, el desarrollo de políticas y las comunicaciones. - http://ec.europa.eu/environment/enveco/waste/pdf/wackernagel.pdf

Anexo 10 Contribuciones de los países al aprendizaje sobre la integración de las tierras áridas y el medio ambiente

País	Impartió lecciones, en particular, sobre la integración de las tierras áridas	Impartió lecciones, en general, sobre la integración del medio ambiente	Impartió lecciones sobre la integración del medio ambiente a los DELP	Proporcionó plan(es) de acción para la integración de las tierras áridas
1. Argentina	✓			
2. Bangladesh		✓		
3. Barbados		✓		
4. Benin	✓			
5. Bolivia	✓			
6. Burkina Faso	✓			
7. China	✓			
8. Etiopía	✓			
9. Ghana	✓			
10. India	✓			
11. Kenia	✓			
12. Malí	✓			
13. Marruecos	✓			
14. Mozambique				✓
15. Namibia	✓			
16. Níger			✓	
17. Rwanda			✓	
18. Samoa		✓		
19. Tanzania			✓	
20. Túnez	✓			
21. Uganda	✓			

Anexo 11 Diferentes tipos de proyectos apoyados por donantes de las tierras áridas

País	Descripción del proyecto	Años	Asociados
1. Argentina	Apoyó la selección de indicadores para la toma de decisiones sobre desertificación.		Cooperación Técnica Alemana
2. Argentina	Apoyó el acceso al mercado de las ovejas de las tierras áridas.		Cooperación Técnica Alemana
3. Argentina (con Brasil y Chile)	Apoyaron el desarrollo de indicadores del impacto socioeconómico de la desertificación y la degradación de la tierra.	1999	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
4. China	Financió la preparación e implementación del Proyecto de Rehabilitación de la Cuenca Hidrográfica de la Meseta de Loess en China, por un valor de US\$150 millones.	1994–2002	Asociación Internacional de Fomento (AIF), Banco Mundial
5. Etiopía	Programa de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible	2003–2006	PNUD
6. Etiopía	Supervisar la coordinación y cooperación de los donantes en la implementación del NPA de la UNCCD (p.45).		Noruega, PNUD
7. Ghana	Supervisar que las medidas de apoyo de los donantes para la lucha contra la desertificación se realicen en forma coordinada (p. 20).		Gobierno de Canadá (Chef de file)
8. Ghana	Realizar la SEA del DELP de Ghana.	2002– 2004	Gobierno de los Países Bajos
9. Ghana	Formar a los gobiernos locales y las ONG en la aplicación de la prueba de sostenibilidad de la SEA al Plan de Desarrollo de Mediano Plazo, con la ayuda del Equipo de Tierras Áridas del EPA y el Equipo de la SEA.		Ciclo de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDCC), Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA), PNUD
10. India	Apoyó el Programa Integral de Desarrollo de la Cuenca Hidrográfica, M.P.	1997–2002	DANIDA

País	Descripción del proyecto	Años	Asociados
11. Kenia	Proyecto de ordenación sostenible de tierras de un valor de US\$ 50 millones		Banco Mundial - FMAM
12. Malí	Programa de Protección del Medio Ambiente para la Lucha contra la Desertificación		PNUD Banco Mundial
13. Mauritania, Malí, Kenia, Uganda, Rwanda, Tanzania, Mozambique	Iniciativa sobre la Pobreza y el Medio Ambiente (PEI)		Noruega, Bélgica y Suecia
14. Marruecos	Programa de Desarrollo de las Capacidades sobre Desarrollo Sostenible	2003–2005	ONU
15. Marruecos	Desarrollo de las Capacidades en Energía y Medio Ambiente Sostenibles		UNDCC
16. Marruecos	Apoyo de un valor de € 25 millones para la creación del Fondo para el Medio Ambiente para combatir la contaminación.		Alemania
17. Mozambique	Desarrollar la capacidad técnica para la integración de los componentes del medio ambiente a los diferentes planes y programas de desarrollo.		Dinamarca, PNUD
18. Namibia	Asociación piloto de países para la gestión integrada y sostenible de tierras (CPP-ISLM), por un valor de US\$ 10 millones.		PNUD-FMAM

Anexo 12a Porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza

País	1990	2005
Argentina	–	31,4
Bangladesh	49,8	45
Barbados	–	–
Benin	33	33
Bolivia	62,7	64
Burkina Faso	45,3	45
China	4,6	10
Etiopía	44,2	38,7
Ghana	39,5	31,4
India	28,6	25
Kenia	42,0	50
Mali	63,8	64
Marruecos	19	19
Mozambique	69,4	70
Namibia	–	–
Niger	63,02	63
Samoa	–	–
Rwanda	51,0	60
Tanzania	35,7	36
Tunisia	7,6	7,4
Uganda	55,0	35

Anexo 12b Índice de desarrollo humano

País	2001	2005
Argentina	0,849	0,863
Bangladesh	0,502	0,530
Barbados	0,888	0,879
Benin	0,411	0,428
Bolivia	0,672	0,692
Burkina Faso	0,330	0,342
China	0,721	0,768
Etiopía	0,359	0,371
Ghana	0,567	0,532
India	0,590	0,611
Kenia	0,489	0,491
Mali	0,337	0,338
Marruecos	0,606	0,640
Mozambique	0,356	0,390
Namibia	0,627	0,626
Niger	0,292	0,311
Samoa	0,775	0,778
Rwanda	0,422	0,450
Tanzania	0,400	0,430
Tuniz	0,740	0,760
Uganda	0,489	0,502

Anexo 12c Índice de sostenibilidad ambiental

País	2000	2005
Argentina	61,5	62,7
Bangladesh	46,7	44,1
Barbados	–	–
Benin	45,5	47,5
Bolivia	59,5	59,5
Burkina Faso	44,2	45,7
China	37,8	38,6
Etiopía	40,9	37,9
Ghana	49,8	52,8
India	41,0	45,2
Kenia	45,8	45,3
Mali	46,9	53,7
Marruecos	51,1	44,8
Mozambique	50,9	44,8
Namibia	57,5	56,7
Niger	39,3	45,0
Samoa	–	–
Rwanda	40,2	44,8
Tanzania	47,7	50,3
Tuniz	50,2	51,8
Uganda	48,3	51,3

Meta e indicador	Período	Argentina	Bangladesh	Barbados	Benín	Bolivia	Burkina Faso	China	Etiopía	Ghana	India	Kenia	Mali	Marruecos	Mozambique	Namibia	Níger	Ruanda	Samoa	Tanzania	Túnez	Uganda
Meta 9: Integrar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente.																						
Proporción de la superficie de las tierras cubiertas por bosques (%)	1990	13,7	9,0	4,7	30,3	50,4	26,5	15,6	4,5	33,1	21,4	31,7	11,6	6,8	39,8	10,7	1,5	18,5	46,1	45,0	3,0	25,6
	2000	12,7	10,2	4,7	24,0	48,9	25,9	17,5	4,2	27,8	21,6	30,0	10,8	6,8	39,0	9,8	1,0	12,4	37,2	43,9	3,1	21,0
Uso de energía (equivalente en kg de petróleo por cada US\$ 1 del PIB, en términos de paridad del poder adquisitivo)	1990	5,3	8,1	–	1,9	4,1	–	1,7	1,9	4,3	3,8	1,7	–	9,8	1,2	10,6	–	–	–	0,9	5,3	–
	2000	7,2	10,8	–	2,5	3,9	–	4,1	2,6	5,5	5,5	1,9	–	9,5	2,5	12,0	–	–	–	1,1	7,4	–
Emisiones de CO2 per cápita (toneladas métricas)	1990	3,4	0,1	4,2	0,1	0,8	0,1	2,1	0,1	0,2	0,8	0,2	–	1,0	0,1	–	0,1	0,1	0,8	0,1	1,6	–
	1999	3,8	0,2	7,6	0,2	1,4	0,1	2,3	0,1	0,3	1,1	0,3	–	1,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,8	0,1	1,8	0,1
Consumo de clorofluorocarbonos (CFC) que agotan la capa de ozono, (toneladas de PAO)	1990	57	195	21	58	14	28	41,829	33	107	4,358	230	–	604	18	21	16	–	4	88	730	14
	2001	66	805	12	54	77	20	33,923	39	36	5,614	169	29	435	14	24	29	–	2	131	570	13
Meta 10: Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y servicios básicos de saneamiento.																						
Población urbana de familias con acceso sostenible a mejores fuentes de agua potable (%)	1990	97	99	–	–	91	–	99	80	85	88	91	65	94	–	98	65	–	–	76	91	81
	2000	–	99	100	74	95	66	94	81	91	95	88	74	98	81	100	70	60	95	90	92	80

Meta e indicador	Período		Uganda		Túnez		Tanzania		Samoa		Ruanda		Níger		Namibia		Mozambique		Marruecos		Mali		Kenia		India		Ghana		Etiopía		China		Burkina Faso		Bolivia		Benín		Barbados		Bangladesh		Argentina	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000				
Población rural de familias con acceso sostenible a mejores fuentes de agua potable (%)	40	47	54	58	28	57	—	100	—	100	—	40	56	51	63	67	—	41	58	52	61	31	42	61	79	36	62	17	12	60	66	—	37	47	64	—	55	—	100	93	97			
Población urbana con acceso a mejores servicios de saneamiento (%)	—	—	96	96	84	99	—	95	—	95	—	12	79	71	84	96	—	68	88	95	91	96	44	61	56	74	24	33	56	69	—	39	86	46	46	100	71	87	—					

Anexo 13 Referencias

- Banco Africano de Desarrollo (ADB), Secretaría de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (ONU/ISDR África), Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD) y la Unión Africana (AU) [2004]: Guidelines for Mainstreaming Disaster Risk Assessment in Development. <http://www.unisdr.org/africa/af-hfa/docs/africa-guidelines-mainstreaming-dr-assessment-development.pdf>
- Aklilu, V. [2002]: An Audit of the Livestock Marketing Status in Kenia, Ethiopia and Sudan. OAU/International Bureau for Animal Resources.
- Ashkenazi, S. [1995]: Acacia Trees in the Negev and the Arava, Israel: A Review Following Reported Large-scale Mortality. Hakeren Hakayemet Lelsrael: Jerusalem, Israel.
- Banco Asiático de Desarrollo [2003]: Environmental Assessment Guidelines. http://www.adb.org/Documents/Guidelines/Environmental_Assessment/default.asp
- Banco Asiático de Desarrollo [2004]: Guidelines for Mainstreaming Disaster Risk Assessment in Development. <http://www.unisdr.org/africa/af-hfa/docs/africa-guidelines-mainstreaming-dr-assessment-development.pdf>
- Banco Asiático de Desarrollo [2006]: Country Environmental Analysis.
- Assey, P., Bass, S., Cheche, B., Howlett, D., Jambiya, G., Kikula, I., Likwelile, S., Manyama, A., Mugurusi, E., Muheto, R. y Rutasitara, L. [2007]: Environment at the Heart of Tanzania's Development: Lecciones de la Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza de Tanzania (MKUKUTA). Problemas de los Recursos Naturales Serie No. 6. Instituto Internacional de Medio Ambiente y el Desarrollo Londres, Reino Unido
- Balwanzi, D., Schuh Moore, A. y DeStefano, J. [2006]: Programas Complementarios de Educación en países de la Asociación pro Desarrollo de la Educación en África (ADEA). Documento presentado en la reunión bienal de la Asociación pro Desarrollo de la Educación en África (ADEA), Libreville, Gabón, 27 al 31 de marzo de 2006.
- Bird, N. [2007]: Changing Aid Delivery and the Environment: Can General Budget Support be Used to Meet Environmental Objectives? Boletín Informativo 17 del ODI. ODI: Londres, Reino Unido.
- Bo, W. [2007]: Mainstreaming Environment with a Particular Focus on Drylands Issues into Development Frameworks (Estudio de casos de China).
- Bojo, J. [1996]: The Cost of Land Degradation in Sub-Saharan Africa. *Ecological Economics*, 16:161–173.

- Borrini-Feyerabend, G., Buchan, D. (Eds.) [1997]: Beyond Fences: Seeking Social Sustainability in Conservation. Volumen 2: Libro de consulta. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos (IUCN): Gland, Suiza.
- Bustillos, C.A. [2007]: Mainstreaming Environment with a Particular Focus on Drylands Issues into Development Frameworks (Estudio de casos de Bolivia).
- Centro para la Red Internacional de Información sobre las Ciencias de la Tierra (CIESIN) [2004]: Alpha Version 3 of Gridded Population of the World. <http://sedac.ciesin.columbia.edu/gpw/>
- Comité Nacional de China para la Implementación de la UNCCD (CCICCD) [2006]: Informe Internacional de China sobre la Implementación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. Beijing, China. www.unccd.int/cop/reports/asia/national/2002/china-eng.pdf
- Cohen, M.D., March, J.G. y Olsen, J.P. [1972]: A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly* 17(1): 1–25.
- Consejo para las Zonas Rurales de Gales, English Nature, Environment Agency, Sociedad Real para la Protección de los Pájaros [2004]: Strategic Environmental Assessment and Biodiversity Guidance for Practitioners. South West Ecological Surveys, Levett-Therivel Sustainability Consultants y Oxford Brookes University: Oxford, UK. <http://www.english-nature.org.uk/pubs/publication/PDF/SEAbiodiversityGuide.pdf>
- Dahman Saidi, A. [2007]: L'intégration de l'Environnement Mondial dans la Politique Publique du Royaume du Maroc : Atouts et Défis. (Estudio nacional de casos de Marruecos sobre Mainstreaming Environmental Issues into Development Frameworks).
- Deng, L.A. [2000]: Integration of Drylands Issues into Country Assistance Strategies: Revisión. Banco Mundial: Washington, DC.
- Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) y Banco Mundial [2005]: Tools for Institutional, Political and Social Analysis (TIPS): A Sourcebook for Poverty and Social Impact Analysis (PSIA), Volumen 1. Banco Mundial: Washington, DC y DFID: Londres, Reino Unido.
- Red del Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC) sobre el Medio Ambiente y la Cooperación para el Desarrollo [2005]: Good Practice Guidance on Applying Strategic Environmental Assessment (SEA) in Development Cooperation: Borrador definitivo.
- Dobie, P. (PNUD), [2001]: Poverty and the Drylands. Centro para el Desarrollo de Zonas Áridas del PNUD, Nairobi. <http://www.undp.org/drylands/docs/cpapers/Poverty%20and%20the%20Drylands.doc>

- Dong, Y.X., Li, S. y Dong, G.R., [1999]: Tentative Study on the Status and the Causes of Desertification in Yarlung Zangbo River Basin. Centro de Investigación sobre el Desierto de China, Beijing Normal University: Beijing, China.
- Fundación de Investigaciones Económicas y Sociales [2003]: Vulnerability and Resilience to Poverty in Tanzania: Summary of the 2002/3 Tanzania Participatory Poverty Assessment.
- Agencia de Protección del Medioambiente [2002]: National Action Plan to Combat Drought and Desertification. Accra, Ghana.
- Comisión Europea [2007]: Environmental Integration Handbook for EC Development Cooperation. [Inglés, francés y español] <http://www.environment-integration.org/EN/index.php>
- República Democrática Federal de Etiopía (FDRE) [2002]: Federal Negarit Gazeta. Proclamación de Control de la Contaminación No. 300. 300. Addis Ababa, Etiopía.
- Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) [1987]: The Contribution of the Forest Sector to the Economy of Burkina Faso. Actualizada en 2004 como The Contribution of the Forest Sector to the National Economy and the Fight Against Poverty.
- Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) [1998]: The State of the World's Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas: Roma, Italia.
- Global Drylands Initiative [2003]: Challenge Paper: Pastoralism and Mobility in the Drylands. Centro para el Desarrollo de Zonas Áridas del PNUD. <http://www.energyandenvironment.undp.org/undp/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=5572>
- Gobierno de Kenia [1999]: Documento de la Sesión No. 6 sobre Medioambiente y Desarrollo. Nairobi, Kenia.
- Gordon, G. [2002a]: Advocacy Toolkit: Practical Action for Advocacy. TearFund: Teddington, UK.
- Gordon, G. [2002b]: Practical Action for Advocacy and Materials for Training Programme on Advocacy and Policy Influencing. Centro de capacitación de la Christian Relief and Development Association: Addis Ababa, Etiopía.
- Hassan R., Scholes, R. y Ash, R., Eds. [2005]: Ecosystems and Human Well-being: Current State and Trends: Findings of the Condition and Trends Working Group of the Millennium Ecosystem Assessment. Island Press: Washington, DC.

- Hatfield, R. y Davies, J. [2006]: Global Review of the Economics of Pastoralism. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos (IUCN): Nairobi, Kenia. <http://www.iucn.org/where/global/index.cfm?uNewsID=112>
- Hay, E. y Sablan-Zebedy, E. [2005]: Regional: Mainstreaming Environmental Considerations in Economic and Development Planning Processes in Selected Member Countries. Informe del asesor de asistencia técnica del Banco de Desarrollo Asiático preparado para el Banco de Desarrollo. <http://www.adb.org/Documents/Reports/Consultant/38031-RMI-TACR.pdf>
- Hesse, C. y MacGregor, J. [2006]: Pastoralism: Drylands' Invisible Asset? Developing a Framework for Assessing the Value of Pastoralism in East Africa. Documento sobre el problema IIED 142. Instituto Internacional de Medio Ambiente y el Desarrollo Londres, Reino Unido.
- Hien, F. [2007]: Intégration de l'environnement dans les cadres de développement avec un accent particulier sur les zones arides: Étude de cas du Burkina Faso: Rapport provisoire. (Estudio nacional de casos de Burkina Faso sobre Mainstreaming Environmental Issues into Development Frameworks).
- Hillel, D.J. [1991]: Out of the Earth: Civilization and the Life of the Soil. The Free Press: Nueva York, NY.
- Imperial College Consultants Ltd. [2001] SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision-making. A Report for the European Commission. http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-studies-and-reports/sea_integration_main.pdf
- Instituto de Estudios sobre el Desarrollo [2006]: Overcoming the Barriers: Mainstreaming Climate Change Adaptation in Developing Countries. Documento 1 sobre el cambio climático de TearFund. TearFund: Teddington, Reino Unido.
- Convención Internacional para Combatir la Desertificación (ICCD) [2000]: Traditional Knowledge: Report of the ad hoc panel, ICCD/COP (4)/CST/2. <http://www.unccd.int/cop/officialdocs/cop4/pdf/cst2eng.pdf>.
- Departamento de Desarrollo Internacional, Escuela de Política Pública, Universidad de Birmingham [2006]: Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report. Joint Evaluation of General Budget Support 1994–2004. Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Uganda, Vietnam. Universidad de Birmingham: Birmingham, Reino Unido.
- Interorganizational Committee on Guidelines and Principles for Social Impact Assessment (IOCPG). [2003]: Impact Assessment and Project Appraisal 21(3): 231–250.
- Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) [2006]: The Study on Improvements of Opportunities and Obstacles to Development (O&D) Planning Process. Informe de Progreso.

- Jones, B. [2001]: Integrating environment and sustainability issues in the development of Namibia's National Development Plan 2: A participatory process for developing a sustainable development strategy. Documento preparado para el Proyecto de la OECD-DAC sobre Diálogo entre Donantes y Países en Vías de Desarrollo sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible. Windhoek, Namibia.
- Kameri-Mbote, P. [2005]: Achieving the Millennium Development Goals in the Drylands – Gender Considerations. Documento de Trabajo. Centro de Investigación sobre Derecho Internacional del Medioambiente: Ginebra, Suiza.
- Kazoor, C., Busingye, G., Anywar, J. and Akol, D. [2004]: Mainstreaming Environment into Justice, Law and Order Sector. Informe para la embajada de los Países Bajos: Kampala, Uganda.
- Kazoor, C. [2007]: Mainstreaming Environment with a Particular Focus on Drylands Issues into Development Frameworks (Estudio de casos de Uganda).
- Law Consult, Ltd. [2007]: Mainstreaming Environmental Issues into Development Frameworks (Samoa).
- Livestock Planning and Information Unit (LPIU) [1997]: 1996 Livestock Census. Ministerio de Alimentación y Agricultura: Accra, Ghana.
- March, J.G. y Olsen, J.P. [1976]: Ambiguity and Choice in Organizations. Universitetsforlaget: Bergen, Norway.
- Middleton, N. y Thomas, D. [1997]: World Atlas of Desertification. Arnold: Londres, Reino Unido.
- Evaluación de Ecosistemas del Milenio [2005a]: Ecosystems and Human Well-being: Síntesis sobre la desertificación . <http://www.millenniumassessment.org/en/synthesis.aspx>
- Evaluación de Ecosistemas del Milenio [2005b]: Informes de la Evaluación Global: Estado Actual y Tendencias Volumen 1. <http://www.millenniumassessment.org/en/Global.aspx>
- Ministerio de Finanzas, División de Política y Planificación Económica [2006]: Estrategia para el Desarrollo de Samoa (2005–2007).
- Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico (MFPED) [2004]: Plan de Erradicación de la Pobreza (2004/5–2007/8). MFPED: Kampala, Uganda.
- Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico (MoFPED) [2006]: Etiopía: Construyendo sobre el Progreso. Plan de desarrollo acelerado y sostenible para poner fin a la pobreza (2005/06-2009/10), Vol. 1: Texto principal. MoFPED: Addis Ababa, Etiopía.

- Muhereza F. y Ossiya S.A. [2003]: Pastoralism en Uganda. People, Environment and Livestock. Challenges to PEAP. Foro Nacional de las ONG de Uganda y Equipo de Trabajo Político de la Sociedad Civil: Kampala, Uganda.
- Ola Karlin U. [1998] Traditional Knowledge and Technologies within the United Nations Convention to Combat Desertification: South America. www.unccd.int/publicinfo/publications/docs/traditional_knowledge.pdf
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD) [2002]: The DAC Guidelines: Integrating Rio Conventions into Development Cooperation. www.oecd.org/dac/guidelines.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD) [2006]: Good Practice Guidance on Applying Strategic Environmental Assessment (SEA) in Development Cooperation. www.oecd.org/dac/guidelines
- Osei-Amakye, S. y Acquah, I.C. Jnr. [2007]: Mainstreaming Environment with a Particular Focus on Drylands Issues into Development Frameworks (Estudio de casos de Ghana).
- Oygaard, R., Vedeld, T. y Aune, J. [1999]: Good Practices in Drylands Management. Banco Mundial: Washington, DC.
- Panigatti, J.L., Tomasini, D. y Dal Pont, S. [2007]: Estudios de Casos por País: Mainstreaming Environment with a Particular Focus on Drylands Issues into Development Frameworks (Estudio de casos de Argentina).
- PASDEP – Etiopía [2006]: Plan de desarrollo acelerado y sostenible para poner fin a la pobreza (PASDEP): Volumen I: Texto principal. Ministerio de Finanzas y de Desarrollo Económico (MoFED): Addis Ababa, Etiopía.
- Petkova, E., Maurer, C., Henninger, N., Irwin, F., Coyle, J., y Hoff, G. [2002]: Closing the Gap: Information, Participation and Justice in Decision-making for the Environment. Instituto de Recursos Mundiales: Washington, DC.
- Picciotto, R. [2007]: The Logic of Mainstreaming: A Development Evaluation Perspective. <http://evi.sagepub.com/cgi/content/abstract/8/3/322>
- Reglamentación (EC) No. 2493/2000 del Parlamento y del Consejo Europeo sobre las medidas para promover la plena integración de la dimensión ambiental al proceso de desarrollo de los países en vías de desarrollo. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l28086.htm>
- República de Kenia [1965]: Socialismo Africano y su Aplicación a la Planificación en Kenia. Documento de la Sesión No. 10. Imprenta del Gobierno: Nairobi, Kenia.
- República de Kenia, Ministerio de Medioambiente [1988]: Documento de la Sesión No. 6: Education and Manpower Training for the Next Decade and Beyond. Imprenta del Gobierno: Nairobi, Kenia.

- República de Uganda, Ministerio de Agricultura, Industria Animal y Pesca (MAAIF) [2005]: Proceso del Plan de Acción Ambiental del Distrito de Sembabule (Informe Anual).
- República de Uganda, Autoridad Nacional de Gestión Medioambiental (NEMA) [2003]: Informe del Estado del Medio Ambiente. Kampala, Uganda.
- República de Uganda, Autoridad Nacional de Gestión Medioambiental (NEMA) [2004]: Guidelines for Environmental Mainstreaming into Local Government Development Planning Process. Kampala, Uganda.
- República de Uganda, Autoridad Nacional de Gestión Medioambiental (NEMA) [2006]: Guidelines for Mainstreaming Drylands Management Issues into District Development Plans. Kampala, Uganda.
- Rump, P.C. [1996]: Informe del Estado del Medio Ambiente: Source Book of Methods and Approaches. PNUMA/Division for Environment Information and Assessment (DEIA)/TR96-1: Nairobi, Kenia.
- Autoridad del Manejo del Medio Ambiente de Ruanda (REMA), PNUMA y PNUD [2007]: Draft Synthesis Report on Rwanda Poverty and Environment Initiative Study Findings.
- Sadler, B. y Verheem, R. [1996]: SEA: Status, challenges and Future Directions. Informe 53. Ministerio de la Vivienda, Urbanismo y Medioambiente: La Haya, Países Bajos.
- Schaffer, D. (Ed.), [2001]: Dry diversity. Academia de Ciencias del Tercer Mundo, Boletín informativo 13(2): 18.
- Seymour F. y Maurer C. [2004]: Mainstreaming the Environment into the Inter-American Development Bank's Institutional Strategies. Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo: Washington, DC.
- Seymour, F., Maurer, C. y Quiroga, R. [2005]: Environmental Mainstreaming: Application in the context of Modernisation of the State, Social Development, Competitiveness and Regional Integration. Banco Interamericano de Desarrollo. http://www.iadb.org/sds/env/site_393_e.htm
- Shah, A. [2002]: Drought Proofing and Rain Water Harvesting in a Micro Region: Issues of Access, Efficient Use and Multi-Level Planning. Proceedings of the 12th International Soil Conservation Organization. Beijing, China.
- STAT-USA [2005]: Market Research Report on the Leather Industry. Preparado por la Embajada de EE. UU. en Etiopía y el Departamento de Comercio de EE. UU. <http://www.stat-usa.gov>.
- Administración Estatal de Protección Medioambiental de China (SEPA) y la Oficina Nacional de Estadísticas de China (NBS) [2004]: China Green National Accounting Study Report 2004. Beijing, China.

- Centro de Desarrollo Sostenible [2004]: How to Approach Mainstreaming of Cross-cutting Issues (Gender, HIV/AIDS and Environment) in Planning?
- Tamrat, I. [2007]: Mainstreaming Environment with a Particular Focus on Drylands Issues into Development Frameworks (Estudio de casos de Etiopía).
- Therivel, R., Wilson, E., Thompson, S., Heaney, D. y Pritchard, D. [1992]: Strategic Environmental Assessment. Earthscan Publications: Londres, Reino Unido.
- PNUD, [2004]: Environmental Mainstreaming Strategy del PNUD: A Strategy for Enhanced Environmental Soundness and Sustainability in UNDP Policies, Programmes and Operational Processes. <http://www.undp.org/fssd/docs/envmainst.htm>
- Iniciativa sobre la Pobreza y el Medioambiente (PEI) de PNUD-PNUMA [2006]: Análisis Económico del Manejo de los Recursos Naturales en Ruanda.
- PNUD, PNUMA, Banco Mundial y WRI [2005]: The Wealth of the Poor: Managing Ecosystems to Fight Poverty. Instituto de Recursos Mundiales: Washington, DC.
- Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de las Naciones Unidas (UNESCAP) [2005]: What is Good Governance? <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [2004]: Lista del Patrimonio Mundial. <http://whc.unesco.org/pg.cfm?cid=31>
- Oficina de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (ONURS), (antes UNSO) y el PNUD [1997]:
Aridity Zones and Dryland Populations: An Assessment of Population Levels in the World's Drylands. Oficina de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (ONURS)/PNUD: Nueva York, NY.
- República Unida de Tanzania [2004]: Public Expenditure Review of Environment Financial Year 2004. Oficina del vicepresidente: Dar es Salaam, Tanzania.
- White, R.P., Murray, S., Rohweder, M. [2000]: Pilot Analysis of Global Ecosystems (PAGE): Grassland Ecosystems. Instituto de Recursos Mundiales: Washington, DC.
- White, R.P. y Nackoney, J. [2003]: Drylands, People and Ecosystem Goods and Services. A web-based geospatial analysis. <http://www.wri.org/publication/drylands-people-and-ecosystem-goods-and-services-web-based-geospatial-analysis>
- Banco Mundial [1996a]: Toward Environmental Sustainable Development in Sub-Saharan Africa: Una Agenda del Banco Mundial. <http://go.worldbank.org/JF3MHSP3E0>
- Banco Mundial [1996b]: The World Bank Participation Source Book. Banco Mundial: Washington, DC. <http://go.worldbank.org/EQ1Q8N9VQ0>

- Banco Mundial [2002]: Assessment of Environmental Trends and Priorities; Policy Analysis; and Assessment of Institutional Capacity for Managing Environmental Resources and Risks. <http://go.worldbank.org/3QKNF3OZH0>
- Banco Mundial [2003]: An Assessment of the Cost of Environmental Degradation. <http://go.worldbank.org/15AAOROTI0>
- Banco Mundial [2005a]: Integrating Environmental Considerations on Policy Formulation: Lessons from Policy-based SEA Experience. <http://go.worldbank.org/SKX3HLP080>
- Banco Mundial [2005b]: Study on Growth and Environment Links for Preparation of the Country Economic Memorandum (CEM). <http://go.worldbank.org/P4PSSCDZ71>
- Banco Mundial [2007]: Benín – Documento sobre la Segunda Estrategia para la Reducción de la Pobreza: Comunicado conjunto del personal. <http://go.worldbank.org/HH8MUHN200>
- Banco Mundial, Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y el Instituto de Investigaciones Estadísticas, Sociales y Económicas en la Universidad de Ghana (ISSER) [2005]: Economic and Sector Work: Natural Resources Management and Growth Sustainability. Banco Mundial: Washington, DC.
- Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (WCED) [1987]: Our Common Future. Oxford University Press: Oxford, UK.
- Fondo Mundial para la Naturaleza(WWF) [2002a]: Ecological Footprints: A Guide for Local Authorities. WWF-Reino Unido: Surrey, Reino Unido.
- Fondo Mundial para la Naturaleza(WWF) [2002b]: WWF Living Planet Report. WWF: Gland, Suiza.
- Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y PEI [2006]: Environmental Sustainability in Rwanda's Economic Development and Poverty Eradication Strategies: Towards Mainstreaming Environment in the EDPRS.
- Zeidler, J. [2006]: Namibia: Land Management Practices and Environmental Sustainability. Contributions to an Analytical Framework for Responsible Growth. A contribution to Namibia's Country Pilot Partnership (CPP) for Integrated Land Management (SLM). Banco Mundial: Washington, DC.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es la red mundial de las Naciones Unidas en materia de desarrollo que promueve el cambio y conecta a los países con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor. Tenemos presencia en 166 países, y trabajamos con ellos en sus propias soluciones a los desafíos en el área del desarrollo mundial y nacional. A medida que éstos desarrollan sus capacidades en el ámbito local, recurren a la experiencia de las personas que conforman el PNUD y nuestra amplia gama de asociados.

Los líderes mundiales se han comprometido a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el 2015, incluyendo el objetivo trascendental de reducir la pobreza extrema a la mitad. La red del PNUD vincula y coordina los esfuerzos mundiales y nacionales para alcanzar dichos objetivos. Nuestra tarea central es ayudar a los países a crear y compartir soluciones para abordar los siguientes desafíos:

Gobernanza democrática
Reducción de la pobreza
Prevención y recuperación de crisis
Medio ambiente y energía
Tecnologías de la información y de las comunicaciones
VIH/SIDA

El PNUD ayuda a los países en desarrollo a atraer y utilizar la ayuda en forma eficaz. En todos nuestros países, fomentamos la protección de los derechos humanos y el empoderamiento de la mujer.



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Centro para el Desarrollo de las Zonas Áridas
P.O. Box 30552
Nairobi, Kenia, 00100
www.undp.org/drylands