



# Consejo Económico y Social

Distr. general  
10 de enero de 2008  
Español  
Original: inglés

## Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

16° período de sesiones

5 a 16 de mayo de 2008

Tema 3 del programa provisional\*

**Grupo temático para el ciclo de aplicación 2008-2009,  
período de sesiones de examen**

### Documentos de debate presentados por los grupos principales

Nota de la Secretaría

Adición

**Contribución de las organizaciones no gubernamentales\*\***

### Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción. . . . .	1–3	2
II. Agricultura. . . . .	4–20	3
III. Tierras. . . . .	21–31	7
IV. Desarrollo rural . . . . .	32–50	10
V. Sequía. . . . .	51–63	13
VI. Desertificación. . . . .	64–77	16
VII. Agua y saneamiento . . . . .	78–100	19

\* E/CN.17/2008/1.

\*\* Las opiniones expresadas no representan necesariamente las de las Naciones Unidas.



## I. Introducción

1. Las cuestiones que examinará la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en su 16° período de sesiones están estrechamente relacionadas y es difícil abordarlas por separado. Por ejemplo, las decisiones relativas a la ordenación de las tierras (incluida la gestión agrícola) pueden contribuir a la sequía y la desertificación, mientras que hay modelos de desarrollo agrícola que pueden provocar escasez de agua debido a que la agricultura es el mayor consumidor de recursos hídricos. Además, existen fuertes vínculos entre las cuestiones relativas a las tierras, la sequía y la desertificación. La degradación de las tierras y la sequía son factores que contribuyen a la desertificación y las estrategias y los enfoques prioritarios que se utilicen para hacerles frente son también pertinentes para la desertificación.

2. Si bien estas cuestiones se abordan por separado en el presente documento<sup>1</sup>, hay algunos puntos comunes entre los distintos temas que apuntan a la necesidad de que los marginados contribuyan más y tengan mayor autonomía en los procesos de adopción de decisiones, así como un mayor control de sus tierras y recursos hídricos; se establezcan procesos democráticos que sean participativos e incluyentes; se logre la equidad y la igualdad de género; se adopten enfoques del desarrollo basados en los derechos, incluidos el derecho de los pueblos y los Estados a determinar sus propias políticas de protección de la seguridad alimentaria, la calidad del medio ambiente y los medios de vida; se realice una reforma de las políticas, que comprenda la reorientación hacia políticas impulsadas por la demanda que satisfagan las necesidades de los pobres; se establezca una coherencia normativa a nivel nacional e internacional para lograr el desarrollo sostenible; aumente la cooperación mundial en materia de desarrollo sostenible, que comprenda el aumento y la coordinación de las inversiones y la financiación; se establezca la colaboración intersectorial entre donantes, gobiernos, comunidades y agentes de la sociedad civil; se adopten enfoques de la ordenación basados en la diversidad biológica y la agroecología y que tengan en cuenta los conocimientos locales; se adopten con carácter urgente medidas concretas para hacer frente al cambio climático; se descentralice y democratice la producción de energía; y se tomen medidas para luchar contra las actuales modalidades insostenibles de consumo y producción de alimentos.

---

<sup>1</sup> El presente documento de examen fue elaborado por International Partners for Sustainable Agriculture (IPSA), el Grupo de información y acción sobre prioridad para la alimentación (FIAN Internacional), Practical Action, el Centro Internacional de Enlace para el Medio Ambiente (CEMAI), el Grupo de Coordinación de las Zonas Áridas (DCG), la Freshwater Action Network (FAN) y la Red del Tercer Mundo (TWN). El proyecto de documento, que por decisión deliberada se sometió a las redes mundiales de organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los temas que examinará la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en sus períodos de sesiones 16° y 17° para su escrutinio creativo y análisis crítico y para mejorar su contenido, fue distribuido en dos ocasiones, en octubre y noviembre, a través de los principales servidores mundiales de listas electrónicas de direcciones y se puso a disposición de la comunidad mundial de organizaciones no gubernamentales para que formularan observaciones y aportaran información. En cada fase de las consultas se presentaron casi 25 contribuciones substantivas. Más de la mitad de esas contribuciones provenían de las grandes redes mundiales de organizaciones no gubernamentales que representan a todos los continentes. La red TWN se encargó de reunir, sistematizar y corregir las observaciones y la información presentadas y de preparar dos primeras versiones del proyecto y un tercer proyecto definitivo, que se distribuyó a la comunidad mundial de organizaciones no gubernamentales a principios de diciembre de 2007.

3. Es importante centrar la atención en las causas básicas de los problemas y no en sus síntomas. Entre esas causas profundas se cuentan la ordenación de las tierras que tiene por objeto que unos pocos obtengan beneficios económicos a relativamente corto plazo y el hecho de que la adopción de decisiones no se haga de forma democrática ni tenga en cuenta los aspectos ambientales, éticos y sociales de fenómenos que tienen repercusiones en todos los temas que se abordarán en el 16º período de sesiones. Asimismo, el cambio climático representa una amenaza directa para la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio y los objetivos conexos, incluidos la seguridad alimentaria a largo plazo, el abastecimiento de agua potable, el saneamiento, el aire no contaminado y el desarrollo sostenible. Sus efectos se hacen sentir en todos los temas del 16º período de sesiones de la Comisión, y exigen una acción urgente y soluciones equitativas.

## II. Agricultura

4. La agricultura que da cabida a la ordenación sostenible de las tierras y los recursos hídricos es un factor determinante para cumplir las metas fijadas en el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo). La promoción de prácticas agrícolas que aumenten la productividad y añadan valor genera más medios de vida sostenibles, mientras que el aumento de la productividad agrícola de las mujeres y de su capacidad de recibir una remuneración justa por su trabajo conduce a una mayor equidad entre los sexos.

### A. Actividades concretas de las organizaciones no gubernamentales desde la adopción del Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo

5. Las organizaciones no gubernamentales han ganado en legitimidad en los procesos internacionales que se ocupan de la agricultura, la ordenación de los recursos y el desarrollo rural. Por ejemplo, la Evaluación Internacional del Papel de las Ciencias y Tecnología Agrícolas en el Desarrollo<sup>2</sup> es administrada por un órgano directivo integrado en igual número por representantes de los gobiernos y de organizaciones de la sociedad civil.

6. Las organizaciones no gubernamentales han estudiado nuevos enfoques del desarrollo agrícola que abarcan distintos sectores, como el medio ambiente y la energía, han contribuido a la generación y divulgación de conocimientos agrícolas y han mejorado el acceso a los conocimientos y otros recursos. La soberanía alimentaria se ha convertido en un concepto abarcador, que ha encontrado expresión en el movimiento campesino internacional La Vía Campesina. Se han hecho progresos en la organización en los niveles regional y mundial, se ha hecho hincapié en la equidad entre las naciones pobres y las industrializadas y se ha promovido la solidaridad en la formulación de políticas internacionales<sup>3</sup>. El enfoque del desarrollo basado en los derechos se centra en dar a la población la capacidad de exigir la protección y el disfrute de todos sus derechos.

---

<sup>2</sup> <http://www.agassessment.org>.

<sup>3</sup> Véase <http://www.foodsovereignty.org/new/>.

7. Las organizaciones no gubernamentales han estado a la vanguardia de la investigación, planificación y evaluación con carácter participativo a fin de mejorar y ampliar las buenas prácticas y orientar las decisiones sobre políticas. La Iniciativa de agricultura y desarrollo rural sostenibles, en la que participan múltiples partes interesadas, ha redundado en la colaboración entre las organizaciones no gubernamentales y otros grupos principales y ha documentado los esfuerzos que se despliegan a nivel comunitario para lograr una agricultura y un desarrollo rural sostenibles en todo el mundo<sup>4</sup>.

8. Las investigaciones apoyadas por las organizaciones no gubernamentales se han centrado en entender y extender los enfoques agroecológicos de la producción de alimentos y en crear y ampliar infraestructuras y redes locales o regionales que permitan a los pequeños agricultores añadir valor a sus cultivos, obtener acceso en pie de igualdad a los mercados y percibir una retribución superior a los gastos de producción. Los enfoques agroecológicos incluyen la agricultura orgánica<sup>5</sup>, la ganadería sostenible, y la producción diversificada con cultivos de valor superior y cultivos alternativos que aprovechen mejor el agua y la energía y estén bajo el control local.

9. La producción agropecuaria desempeña un papel importante, pero a menudo ignorado. Debe priorizarse la documentación de las buenas prácticas y las opciones de políticas para encarar los problemas sociales, ambientales, económicos, de salud pública y salud animal y de protección de los animales. Las organizaciones no gubernamentales promueven un enfoque centrado en las personas. El Grupo de Trabajo sobre Ganadería de Kenya, por ejemplo, se dedica a encarar los desafíos planteados en el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo relacionados con el hambre, las tierras, el agua y el desarrollo rural identificando medios de vida sostenibles y buenas prácticas a escala paisajística<sup>6</sup>.

## **B. Limitaciones y obstáculos**

10. Se han determinado las limitaciones y los obstáculos siguientes:

a) El cambio climático y la vulnerabilidad cada vez mayor de las poblaciones pobres y de quienes dependen directamente de los recursos naturales;

b) La escasez de agua y una mayor competencia por el agua potable. Si no aumenta la productividad de los recursos hídricos y continúan las tendencias actuales, la utilización del agua a nivel mundial aumentará entre el 70% y el 90% para 2050;

c) El desequilibrio en la concentración de nutrientes, que provocan el aumento de las zonas baldías, y que podría agudizarse debido a iniciativas como la fertilización artificial de los océanos;

d) Las consecuencias perjudiciales en los ámbitos social, económico, ambiental y para la salud del modelo industrial de producción agrícola y agropecuaria, incluida la ingeniería genética. No se ha dado suficiente apoyo a los programas locales que promueven la ganadería y la salud animal, y se ha prestado poca atención a la ganadería y a los medios de vida basados en ésta;

---

<sup>4</sup> <http://www.fao.org/sard/es/init/2224/index.html>;

<http://www.fao.org/sard/es/init/963/2952/index.html>.

<sup>5</sup> Véase [http://www.ifoam.org/about\\_ifoam/principles/index.html](http://www.ifoam.org/about_ifoam/principles/index.html).

<sup>6</sup> <http://www.sard-klwg.org/index.html>.

e) La migración de las zonas rurales a las ciudades y sus efectos en el medio rural, así como las malas condiciones a que están sometidos los trabajadores en sistemas de producción industrial cuando se trasladan a las zonas rurales;

f) Las preocupaciones por la calidad de los alimentos y el aumento de la incidencia de enfermedades relacionadas con la dieta y de la obesidad;

g) El aumento de la concentración y el control de las cadenas de valor por las empresas, sin que se compartan los beneficios con los productores y consumidores, y la consideración de la agricultura únicamente como un bien comercializable;

h) La no incorporación de consideraciones relativas a los costos sociales y ambientales, y los efectos perjudiciales de las políticas agrícolas en los medios de vida de las personas que dependen de la agricultura;

i) Los efectos negativos de los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales, sobre todo en los pobres de las zonas rurales y urbanas y los productores individuales y familiares en pequeña escala tanto de países en desarrollo como de países desarrollados. Un ejemplo de ello son las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que impiden a los países desarrollar sus propias políticas agrícolas y alimentarias;

j) Los efectos negativos de los subsidios a los productos de exportación implantados por los países industrializados y de la venta en países en desarrollo de productos agrícolas a precios inferiores a los costos de producción (dumping), lo que afecta los mercados locales;

k) Las guerras y los conflictos provocados por los recursos naturales;

l) El VIH/SIDA y la falta de acceso a su tratamiento;

m) La no adopción de un marco de derechos humanos y de una estrategia para erradicar el hambre;

n) La pobreza y la incapacidad de hacer inversiones que aumenten la productividad y la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos.

### **C. Enfoques y estrategias prioritarios**

11. Los recursos y el poder deben compartirse de manera más equitativa. La soberanía alimentaria y energética es el concepto clave de la adopción de decisiones sobre el aprovechamiento de los recursos. Por ejemplo, la reforma agraria sólo puede tener éxito si implica el empoderamiento de las comunidades locales e incluye la reforma institucional. Las transferencias de tecnología que comprenden la copropiedad y el control compartido, y las evaluaciones integrales de su idoneidad, hecha por los distintos interesados, pueden mitigar el hambre y la pobreza. Para compartir los recursos y el poder habrá que revisar las políticas y prácticas vigentes de las instituciones intergubernamentales y oponer resistencia al control y la concentración empresariales.

12. Es importante fomentar la capacidad, en particular en los niveles local y regional. Para aumentar el acceso a conocimientos y recursos fundamentales, así como su disponibilidad, es preciso lograr el empoderamiento de los habitantes de comunidades rurales mediante la capacitación, la transparencia, nuevos mecanismos

de gobernanza participativa y asociaciones de colaboración. Es sumamente urgente y necesario crear capacidad para mitigar los efectos del cambio climático y de adaptarse a éste a través de la agricultura, estableciendo mejores sistemas de alerta temprana para vigilar la oferta y la demanda de alimentos, así como mecanismos de respuesta coordinada. Debe prestarse especial atención al fomento de la capacidad de los jóvenes, alentándolos a que participen en las transformaciones sociales.

13. Los conocimientos locales, tradicionales e indígenas deben integrarse con los conocimientos científicos. Los enfoques comunitarios e indígenas de la producción de alimentos suelen elaborarse en respuesta a contextos ambientales y socioculturales locales y, por consiguiente, son más sostenibles. Las investigaciones deben tener en cuenta los conocimientos locales. La población local debe recibir una retribución justa por todo beneficio financiero devengado en actividades de investigación y desarrollo en que se utilicen tecnologías generadas localmente o semillas, variedades o razas locales. No debe existir la piratería biológica de los recursos genéticos y de los conocimientos tradicionales asociados a ellos, como la que se produce mediante patentes. Las prácticas comunitarias, como la utilización de variedades de cultivos más resistentes a la sequía y la reforestación, son valiosísimas para adaptarse al cambio climático.

14. Debe prestarse mayor atención a la calidad de los alimentos, la salud y la conservación de los alimentos tradicionales. El movimiento Slow Food y las campañas de lucha contra la ingeniería genética que se llevan a cabo en todo el mundo constituyen una reacción ante la producción y comercialización masivas de alimentos que tienen bajo valor nutritivo y carecen de valor tradicional. Esas campañas reconocen el significado cultural de los alimentos y la importancia de las prácticas culinarias para el cuidado de la salud. Estos enfoques contrastan con los de las entidades empresariales, gubernamentales y no gubernamentales de muchos países que promueven la utilización de organismos modificados genéticamente y afectan a la soberanía y la seguridad alimentarias. Los consumidores y las instituciones que en sus compras dan preferencia a productos de comercio equitativo y productos locales apoyan a los productores en pequeña escala y a los paisajes agrícolas locales, que desempeñan múltiples funciones, y, a la vez, favorecen el cambio hacia estilos de vida más saludables y más apropiados a cada cultura.

15. Debe prestarse mayor atención a los enfoques agroecológicos, la diversificación de la producción agrícola y la protección de la diversidad biológica agrícola, la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas. Los enfoques agroecológicos de la erradicación de plagas, el aprovechamiento de la fertilidad de los suelos, la producción de energía y la ordenación de los recursos hídricos pueden proporcionar servicios de ecosistemas sostenibles. Estos servicios deben satisfacer los objetivos tanto de los propietarios como de la comunidad y suelen ser facilitados por una gestión holística<sup>7</sup>. La generación de energía y el abastecimiento de nutrientes dentro de las explotaciones agrícolas mediante el reciclaje del estiércol del ganado resultan más eficientes y hay menos probabilidades de que tengan efectos negativos en comparación con los modelos industriales centralizados que emplean fertilizantes sintéticos. Si se paga a los productores para que presten servicios de ecosistemas y protejan la diversidad biológica mediante la agricultura se pueden mejorar los medios de vida en las zonas rurales y al mismo tiempo proteger el patrimonio común.

---

<sup>7</sup> Véase [http://www.holisticmanagement.org/n7/who\\_07.html](http://www.holisticmanagement.org/n7/who_07.html).

## **D. Movilización y nuevas iniciativas**

16. La colaboración en las actividades de planificación, información, evaluación y gobernanza es fundamental. Para ello es necesario fomentar los vínculos entre los sectores y grupos de interés que antes no participaban en las prácticas y políticas agrícolas (como por ejemplo las relacionadas con la salud, el trabajo y la mujer), así como en el contexto de los mecanismos comunes de gobernanza locales y regionales, como pueden ser los consejos de política alimentaria.

17. Deben desarrollarse fuentes de información fiables y creíbles. Es necesario contar con una base de datos empíricos sobre enfoques efectivos y a la que se garantice un amplio acceso. También cabe establecer un órgano internacional de evaluación de la tecnología agrícola en el que estén representadas las distintas partes interesadas y elaborar y utilizar indicadores del desarrollo sostenible.

18. Debe ampliarse el uso de modelos ejemplares de agricultura, comercio y desarrollo rural sostenibles. Los sistemas de comercio equitativo y otros similares aseguran precios y salarios justos para los productores y trabajadores agrícolas y promueven las prácticas ecológicamente racionales y las cadenas de valor innovadoras que redistribuyen las ganancias de manera más equitativa. Es importante reconocer las experiencias positivas y aprender de los errores cometidos, así como determinar las empresas que pueden complementar los ingresos agrícolas.

19. Las actividades de promoción de mayores inversiones públicas en el desarrollo agrícola deben hacer hincapié en los enfoques participativos y basados en los derechos, el fomento de la capacidad, el empoderamiento de las comunidades locales y la realización del derecho a la alimentación. La promoción de medidas antimonopolio y de una mayor competencia y transparencia en las prácticas empresariales pueden contrarrestar la tendencia a una creciente concentración de los mercados.

20. Hay que reformar las políticas de control de la agricultura y los recursos que menoscaban la soberanía alimentaria, ofrecen incentivos contraproducentes que degradan los recursos o agudizan el cambio climático, promueven la ingeniería genética o discriminan a las mujeres o a otros segmentos vulnerables de la población.

## **III. Tierras**

### **A. Limitaciones**

21. Los conflictos por la tierra y los recursos naturales van en aumento. Más de 3.000 millones de personas viven en zonas rurales, y muchas de ellas están siendo expulsadas violentamente de sus tierras y privadas de fuentes de subsistencia. Los megaproyectos de desarrollo, como los grandes embalses y otras obras de infraestructura, incluidos los asociados a las industrias de extracción y el turismo, han desplazado por la fuerza a las poblaciones locales y han destruido la trama social y la base de recursos de que dependían. El auge que experimentan los combustibles agrícolas probablemente exacerbe los problemas existentes, como el desalojo forzoso, la carencia de tierra y la concentración y degradación de las tierras. También es probable que con el cambio climático aumenten los conflictos por la tierra y los recursos naturales.

22. Una combinación de políticas nacionales y condiciones del marco internacional han provocado la miseria económica de las comunidades campesinas e indígenas. Entre esos factores figuran los procesos de desreglamentación de la propiedad y privatización de las tierras, que han conllevado una concentración de la propiedad de la tierra; el desmantelamiento de los servicios públicos en las zonas rurales y de los servicios de apoyo a la producción y comercialización de pequeños y medianos productores agrícolas; el fomento de la producción orientada a la exportación, que requiere una gran inversión de capital y emplea tecnologías avanzadas; y la liberalización del comercio y las políticas agrícolas relacionadas con la seguridad alimentaria sobre la base del comercio internacional.

## **B. Obstáculos**

23. Los líderes de los movimientos rurales implicados en conflictos por la tierra y los recursos naturales se ven sometidos habitualmente a persecución política, hostigamiento y amenazas de muerte; algunos han resultado muertos. El derecho a organizarse colectivamente es difícil de ejercer en muchos países. Los dirigentes de los movimientos sociales suelen ser víctimas de detenciones arbitrarias o de asesinatos. En muchas zonas rurales del planeta, los pequeños agricultores y campesinos no logran tener acceso a la justicia. Incluso cuando lo logran, la lentitud de los procedimientos judiciales con frecuencia impide que la justicia les llegue oportunamente. El acceso limitado de los habitantes de las zonas rurales a la justicia, junto con el poder político de los responsables de las violaciones de los derechos humanos cometidas contra ellos, suele conducir a la impunidad por esos delitos.

24. Hoy día, la mayoría de los conflictos armados se libran en zonas rurales. Esos conflictos suelen desplazar a las personas y las comunidades de sus tierras, ocupaciones y territorios tradicionales. En los conflictos armados cada vez se recurre más a grupos paramilitares y fuerzas de seguridad privadas, que protegen los intereses de los poderosos y actúan contra la población civil. Además de la inseguridad y la pérdida de vidas que afectan a las familias campesinas, los conflictos armados tienen otras consecuencias generalizadas e igualmente devastadoras que impiden que las familias de las zonas rurales obtengan ingresos.

## **C. Enfoques y estrategias prioritarios**

25. Los recursos naturales deben utilizarse predominantemente para la producción de alimentos. La nueva reforma agraria debe reconocer las funciones socioambientales de la tierra, el mar y los recursos naturales en el contexto de la soberanía alimentaria. La soberanía alimentaria se basa en el derecho del ser humano a la alimentación y la libre determinación y en los derechos de los indígenas a sus territorios, e implica la adopción de políticas de redistribución, acceso equitativo y control de los recursos naturales y productivos por las mujeres de las zonas rurales, los campesinos, los indígenas, los pescadores artesanales, los trabajadores rurales, los trabajadores desempleados, los pastores, las comunidades sometidas a discriminación como los dalit, y otras comunidades rurales. Implica asimismo adoptar políticas en favor del desarrollo rural basado en la ordenación sostenible de las tierras, estrategias agroecológicas centradas en la agricultura familiar y campesina y la pesca artesanal; políticas comerciales antidumping y de apoyo a los medios de vida basados en la ganadería y a la producción campesina e indígena para

el mercado local, regional y nacional; y políticas complementarias en los sectores públicos, como los de la salud, la educación y la infraestructura en las zonas rurales.

26. El acceso a la tierra es parte del derecho a la alimentación y vivienda adecuadas. Es indispensable que se adopten políticas de reforma agraria y de tenencia de la tierra en un marco de derechos humanos con objeto de erradicar el hambre. Los instrumentos jurídicos como la observación general No. 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada, la observación general No. 7 sobre los desalojos forzosos y la observación general No. 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y las directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), sirven de guía para llevar a la práctica un enfoque de las cuestiones de la tierra basado en los derechos humanos.

27. La reforma agraria podría poner fin al éxodo masivo y forzoso del campo a la ciudad. Asimismo, ayudaría a ofrecer a todos una vida digna y propiciaría el desarrollo económico local, regional y nacional de base más amplia y más incluyente, que beneficie a la mayoría, y podría poner fin a las prácticas insostenibles del monocultivo intensivo y la pesca industrial. La reforma agraria no sólo es necesaria en los denominados países en desarrollo, sino también en los llamados países desarrollados del Norte. Cabe al Estado desempeñar una importante función en la adopción de políticas relativas a la reforma agraria y la producción de alimentos a fin de garantizar el ejercicio de los derechos de las distintas comunidades rurales.

28. El concepto de territorio históricamente ha sido excluido de las políticas de reforma agraria. Ninguna reforma agraria es aceptable si sólo se limita a la redistribución de las tierras. La nueva reforma agraria debe incluir una “cosmovisión” de los territorios de las comunidades integradas por campesinos, campesinos sin tierra, pueblos indígenas, trabajadores del campo, pescadores, pastores nómadas, tribus, poblaciones de ascendencia africana, minorías étnicas y poblaciones desplazadas, que producen alimentos y mantienen una relación de respeto y armonía con la Tierra, incluidos los océanos. Todos los pueblos tienen derecho a mantener sus propias relaciones espirituales y materiales con sus tierras, a poseer, desarrollar, controlar y reconstruir sus estructuras sociales y a ejercer la administración política y social de sus tierras y territorios, incluidos todos los componentes del medio ambiente, el aire, el agua, los mares, las bancas de hielo flotante, la flora y la fauna y otros recursos, que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado.

29. La equidad entre los géneros es vital para que se lleve a cabo una auténtica reforma agraria. Debe reconocerse el papel fundamental de las mujeres en la agricultura, la pesca y el empleo y la ordenación de los recursos naturales. Las mujeres deben gozar de igualdad plena de oportunidades y derechos a la tierra y los recursos naturales de forma que se reconozca su diversidad. Debe ofrecerse indemnización por incidentes de discriminación ocurridos en el pasado. Al aplicar reformas agrarias basadas en la redistribución se debe permitir que las mujeres tengan acceso a la tierra y los recursos naturales y poder de decisión sobre éstos y debe garantizarse su representación en los mecanismos de adopción de decisiones en todos los niveles.

## **D. Movilización y nuevas iniciativas**

30. La acción directa en forma de ocupación pacífica de tierras y la recuperación y defensa enérgica de tierras, territorios, semillas, bosques, zonas de pesca, viviendas y otros bienes son medios necesarios y legítimos de presionar a los gobiernos para que cumplan sus obligaciones de derechos humanos y pongan en práctica políticas y programas de reforma agraria eficaces. Sin la movilización y participación plena de los movimientos sociales no habrá una auténtica reforma agraria.

31. La soberanía alimentaria es más que una visión; es también una plataforma de lucha común que permite a los movimientos rurales y urbanos seguir forjando la unidad en medio de la diversidad. Deben establecerse alianzas con otros sectores de la sociedad. Por ejemplo, los jóvenes pueden desempeñar un papel importante en el cambio social cuando se desarrolla su capacidad mediante la educación de modo que puedan aprender sobre los derechos humanos, la igualdad entre los géneros, el desarrollo sostenible y las distintas facetas de la conducta ética.

## **IV. Desarrollo rural**

32. El 75% de los pobres vive en zonas rurales y depende directa o indirectamente de la agricultura como medio de subsistencia. La mayoría son pequeñas agricultoras cuya importante función en el ámbito de la agricultura e interés en el desarrollo agrícola normalmente no recibe reconocimiento. En los últimos años, la globalización económica ha provocado que el desarrollo rural se entienda únicamente en términos de desarrollo económico, liberalización de los mercados y mercados para la exportación. Esta definición no tiene en cuenta las importantes dimensiones y valores sociales, políticos y culturales que conforman el fundamento de la vida y los medios de subsistencia en las zonas rurales y ofrecen alternativas para acabar con la pobreza en esas zonas.

### **A. Limitaciones y obstáculos**

33. Las economías rurales se basan en la combinación de actividades de subsistencia y de producción, que se complementa con estrategias a corto y mediano plazo como la migración y el trabajo remunerado. Estas estrategias suelen indicar la presencia de procesos de desarrollo excluyentes que obligan a las personas más vulnerables a buscar alternativas en otros lugares y no producen necesariamente una reducción de la pobreza. Ello se debe a que las políticas de desarrollo rural son impulsadas por la oferta, guardan escasa relación con las políticas de erradicación de la pobreza y el hambre y fomento del comercio y no tienen una aplicación intersectorial coordinada.

34. Los pobres y sus medios de vida dependen directamente de los servicios proporcionados por la diversidad biológica y los ecosistemas. Sin embargo, la degradación de las tierras frágiles y marginales representa una amenaza directa para los medios de vida de 250 millones de personas y deja a otros 1.000 millones de personas en situación de riesgo. Esto agrava las condiciones de las comunidades rurales ya que aumenta su vulnerabilidad y reduce su capacidad de adaptación al cambio climático.

35. La ordenación de la tierra y los recursos hídricos es fundamental para el desarrollo rural. Sin embargo, los campesinos no tienen acceso a la tierra y el agua ni control sobre estos recursos y la necesidad de disponer de leyes que garanticen ese acceso no se refleja adecuadamente en las políticas y estrategias de desarrollo agrícola y rural. Siguen sin resolverse las desigualdades entre hombres y mujeres en la tenencia de la tierra. Los procesos de reforma agraria y restitución y redistribución de tierras son complejos, de lenta ejecución y sujetos a parcialidades que generalmente benefician a los poderosos.

36. Se está prestando un mayor apoyo a la producción de alimentos básicos para su exportación, lo que podría aumentar la eficiencia y la competitividad de ciertos sectores pero no se centra necesariamente en los medios de vida y las necesidades de los pobres de las zonas rurales. De igual forma, la asistencia que se centra en el desarrollo de mercados pero no tiene en cuenta la lucha contra la pobreza exacerba las desigualdades existentes. Los modelos de producción que se especializan en un número limitado de cultivos de exportación pueden reducir la capacidad de adaptación de los productores de alimentos a futuras condiciones adversas y podrían tener consecuencias negativas para la seguridad alimentaria.

37. La privatización de los servicios de extensión agraria, en particular los servicios veterinarios, no ha logrado mejorar su prestación a los agricultores pobres o de zonas remotas. Según los estudios de evaluación de resultados, el costo para los agricultores es mayor, la cobertura es limitada puesto que a menudo no resulta rentable prestar servicios de extensión en las zonas más remotas, y los agricultores más pequeños, en su mayoría mujeres, no tienen acceso a ellos. Por tanto, esos servicios no están llegando a los más necesitados.

38. Las opciones de infraestructura rural no atienden necesidades urgentes. Si bien se reconoce que la energía es un elemento fundamental para superar la pobreza en las zonas rurales, los gobiernos parecen conceder mayor prioridad a las inversiones en la electrificación con conexión a la red. Aunque los países en desarrollo aún puedan mejorar y ampliar sus redes eléctricas, las comunidades pobres y dispersas de las zonas rurales rara vez se benefician de la inversión en fuentes de energía convencionales. Argumentos similares son válidos también en lo que atañe al acceso al abastecimiento de agua para usos domésticos y productivos y a medios de transporte adecuados.

39. Va en aumento el interés en el desarrollo de biocombustibles a fin de contribuir al desarrollo rural y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. En la práctica se está produciendo un auge en el desarrollo de biocombustibles, también llamados agrocombustibles, por parte de las empresas agrícolas, a pesar de no haberse realizado un análisis exhaustivo de las condiciones agroecológicas y socioeconómicas. En todo el mundo están apareciendo pruebas de que la producción de biocombustibles tiene consecuencias negativas importantes para el acceso a los recursos naturales y el control sobre éstos que pueden afectar a los medios de subsistencia de los pobres, los derechos de propiedad sobre la tierra y el uso del agua. La producción actual de biocombustibles en zonas de clima templado, sólo puede lograr una reducción moderada de las emisiones de gases de efecto invernadero y en cambio requiere grandes extensiones de terreno, lo que afecta al precio de los alimentos, va en detrimento de la diversidad biológica y aumenta la contaminación del agua, entre otras cosas. La producción de biocombustibles en los trópicos tiene consecuencias netas variables, pero en casos como el del aceite de palma requiere

inevitablemente la destrucción de selvas tropicales. Deben tenerse en cuenta los cambios en el uso de la tierra propiciados por la producción de biocombustibles.

40. Según se ha observado en los últimos tiempos, se ha venido prestando una mayor atención en los planos nacional e internacional al desarrollo rural y la agricultura, incluso mediante un aumento de la financiación y las inversiones. Por conducto del Programa de desarrollo integral de la agricultura en África enmarcado en la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, los países se han comprometido a dedicar el 10% de los presupuestos nacionales a promover la agricultura y el desarrollo rural sostenibles. Algunos países, entre ellos Kenya, han elaborado planes centrados en el empoderamiento de las comunidades, la gestión descentralizada y políticas propiciatorias, pero necesitan financiación para aplicarlos. Por otro lado, numerosos países de África, el Caribe y el Pacífico (países ACP) destinan pequeños porcentajes de los fondos recibidos en el marco de las estrategias de apoyo por país a fomentar la seguridad alimentaria y el desarrollo rural.

41. El cambio climático aumenta la vulnerabilidad de los ecosistemas, los medios de subsistencia y la infraestructura básica. Los sistemas de producción más utilizados en el contexto del desarrollo rural actual pueden resultar gravemente afectados si no se tienen en cuenta a tiempo consideraciones relativas al cambio climático y la adaptación a éste.

42. Las prioridades en materia de comercio internacional rigen los mercados locales y el desarrollo rural. El mercado de exportación de materias primas está creciendo como resultado del desarrollo de China y se están realizando mayores esfuerzos para aumentar el acceso a los mercados con resultados como los acuerdos de asociación económica de la Unión Europea. Ambas tendencias afectarán al desarrollo rural, las oportunidades de los gobiernos para promover la diversificación de los medios de vida, la capacidad del sector manufacturero nacional y la capacidad para proteger a los mercados locales y regionales de la competencia desleal o más fuerte.

43. Las comunidades rurales siguen sin participar en los procesos de formulación de políticas y adopción de decisiones relativos al desarrollo rural sostenible.

## **B. Enfoques y estrategias prioritarios**

44. El desarrollo estimulado por las comunidades y basado en el establecimiento de prioridades comunes, la adopción conjunta de decisiones y la gestión de los recursos puede fortalecer el capital social y contribuir a la reducción de la pobreza en las zonas rurales. Las políticas e intervenciones de desarrollo rural impulsadas por la demanda podrían facilitar también el aprovechamiento sostenible del agua, las tierras y los recursos forestales y pesqueros y conservar la diversidad biológica.

45. Se debería garantizar a los agricultores el control de las tierras y los recursos hídricos. Algunos países como Etiopía han adoptado medidas para asegurar el derecho tanto de las mujeres como de los hombres a heredar tierras y precisan asistencia para mejorar las instituciones, aumentar la capacidad y llevar a cabo actividades de divulgación en ese ámbito. Se requiere una mayor voluntad política para garantizar la aplicación de criterios acordados internacionalmente como las directrices voluntarias de la FAO sobre el derecho a la alimentación. La gestión de los recursos hídricos debería realizarse de forma general e incluyente a fin de

armonizar los usos del agua y la necesidad de satisfacer la demanda cuando sean incompatibles, sobre todo en lo que se refiere a la agricultura de riego.

46. Los servicios de extensión agraria deberían llegar a los más necesitados. Los programas especiales para las zonas remotas y áridas, como el programa de desarrollo de las tierras áridas y semiáridas de Kenya, y las iniciativas para la integración de alternativas a la agricultura constituyen buenos ejemplos de esos servicios. Una solución para los más vulnerables son los servicios de extensión comunitarios que revalorizan y apoyan los sistemas y redes de conocimientos tradicionales y ofrecen capacitación a agentes locales encargados de las tareas de extensión entre agricultores.

47. Las opciones de infraestructura y energía deben ser adecuadas. Los sistemas energéticos descentralizados y gestionados de forma local pueden beneficiar a las zonas rurales y se deberían examinar junto con otras opciones de mejora de la red eléctrica. Asimismo, se necesitan urgentemente estrategias específicas de generación de energía de la biomasa y energía doméstica. La producción de biocombustibles en pequeña escala y bajo control local podría ser una opción energética para las comunidades rurales. Sin embargo, antes de iniciar proyectos de producción a mayor escala habría que evaluar los riesgos y las consecuencias de forma exhaustiva e incluyente.

48. El desarrollo rural ha de fomentar una mayor capacidad de adaptación al cambio climático a fin de reducir la vulnerabilidad y aumentar la resistencia de las comunidades rurales. Los programas nacionales de acción para la adaptación y las estrategias relativas al cambio climático deben integrarse en las estrategias de desarrollo rural. En los países vulnerables, los datos sobre el clima se deberían analizar y poner a disposición de los agricultores locales cada año a fin de permitir una planificación adecuada, además de incluirlos en los marcos de políticas nacionales.

49. Se deben reorientar las prioridades comerciales internacionales. La aplicación práctica de los principios de la soberanía alimentaria puede proporcionar a los países un conjunto de estrategias diferentes para apoyar el desarrollo rural a favor de los pobres en el contexto del comercio internacional.

50. La integración de mecanismos de participación, como el análisis de las cadenas de mercado o el desarrollo de tecnología participatorios, en el fomento de la infraestructura y los mercados puede proporcionar más opciones a los agricultores, facilitar la innovación y aumentar la confianza de las personas pobres y marginadas que viven en zonas rurales de forma que participen en la planificación y con sus opiniones contribuyan al proceso.

## V. Sequía

51. La sequía es un fenómeno climático normal y recurrente. Ocurre en casi todo el mundo aunque sus características varían según la región y por tanto es difícil de definir. Ello da lugar a distintas interpretaciones en función de las diferencias y necesidades regionales y las perspectivas de cada disciplina. En términos generales, la sequía es un período extenso, que puede durar meses o años, en que una región experimenta una grave escasez de agua. Esto ocurre normalmente cuando el nivel de precipitaciones de una determinada región es muy inferior a la media de forma

sistemática. Aunque la sequía puede persistir durante años, incluso una sequía de corta duración pero de gran intensidad puede causar daños considerables y perjudicar al ecosistema y la economía local, en particular en las zonas de pastoreo.

52. Entre 1991 y 2000, la sequía causó más de 280.000 muertes y daños por valor de decenas de millones de dólares. Se estima que para 2025 el número de personas que viven en países donde escasea el agua será de entre 1.000 millones y 2.400 millones, es decir, aproximadamente entre el 13% y el 20% de la población mundial. África y partes de Asia occidental parecen ser particularmente vulnerables.

53. Las consecuencias de la sequía se podrían reducir considerablemente adoptando estrategias adecuadas para su mitigación. Las sequías de larga duración o recurrentes pueden desembocar en la desertificación y en el Cuerno de África han causado graves catástrofes ecológicas provocando una enorme escasez de alimentos. Este fenómeno se ha visto exacerbado por la debilitación de las instituciones de pastoreo tradicionales.

#### **A. Consecuencias de la sequía**

54. Según algunos modelos climáticos, es probable que aumente la variabilidad de las lluvias, lo que causaría sequías más frecuentes e intensas. La posibilidad de que la sequía provoque una situación de emergencia depende de sus efectos en una población determinada, lo que a su vez va en función de la vulnerabilidad de sus medios de producción de alimentos, sus sistemas de subsistencia en general y su capacidad de adaptación a la variabilidad del clima.

55. La sequía y el débil desarrollo económico son dos rasgos comunes de las zonas áridas. Las economías de numerosos países de África aún dependen en gran medida de la agricultura y el pastoreo, por lo que cualquier trastorno de esos dos sectores puede tener efectos sobre todo el sistema, incluidos los mercados y las estructuras de fijación de precios y, a mediano plazo, consecuencias negativas para la balanza de pagos. Las economías nacionales pueden ser arrastradas a una recesión que afectaría la posibilidad de lograr incluso niveles bajos de desarrollo. La inseguridad alimentaria resultante se convierte en un problema de difícil solución que empeora con las sequías ulteriores. Por tanto, al examinar las causas y las consecuencias de la variabilidad del clima, deben considerarse otros factores además de la sequía, particularmente en los países en desarrollo.

56. La sequía es una causa importante de la inseguridad alimentaria pero la situación política, las políticas y prácticas nacionales y regionales en materia de desarrollo agrícola y rural, el estado de la ordenación de las cuencas hidrográficas y la salud y la nutrición, entre otros factores, determinan si la sequía puede causar una crisis.

57. El problema es especialmente complejo ya que la cuestión que se debe resolver no es la falta de alimentos sino su obtención, es decir, la ausencia de medios, tales como las fuentes de ingresos, que permiten a las personas producir o adquirir los alimentos existentes. Numerosos factores afectan a esos medios. Por ejemplo, se puede producir un deterioro de la cantidad o la calidad de la mano de obra disponible debido al VIH/SIDA. Sin embargo, incluso cuando ésta existe, es posible que no se dedique a la producción de alimentos porque puede resultar más atractivo para el núcleo familiar abandonar la economía rural en favor de otras opciones. Esto

podría deberse a una disminución artificial de los precios de los alimentos causada por la importación de alimentos básicos subvencionados de los países desarrollados. El proceso elimina selectivamente a las personas más capaces de la economía rural aunque puede mejorar las redes de protección social mediante el envío de remesas y la diversificación de los ingresos. Las poblaciones más susceptibles de sufrir las consecuencias de la sequía se verán afectadas de forma desproporcionada. Por tanto, toda estrategia de mitigación debe identificar a los grupos más vulnerables, identificar sus puntos débiles, determinar las razones de su vulnerabilidad, clasificar los factores que pueden resolverse a corto, mediano y largo plazo e incluir las medidas que correspondan en el programa de desarrollo general.

58. En 2005 determinadas zonas de la cuenca del Amazonas sufrieron la peor sequía de los últimos 100 años. De acuerdo con las investigaciones, la selva actual sólo podría sobrevivir a la sequía durante tres años. Según este dato, la sequía, junto con los efectos de la deforestación en el clima regional, están llevando a la selva amazónica hacia un punto de inflexión en que los cambios serían irreversibles y ocasionarían su destrucción paulatina, lo que acarrearía consecuencias catastróficas para el clima mundial.

59. Los períodos de sequía pueden tener consecuencias ambientales, económicas y sociales significativas entre las que figuran las enfermedades y la muerte del ganado, la disminución del rendimiento de las cosechas, los incendios forestales, la desertificación, las tormentas de polvo (cuando la sequía ocurre en zonas afectadas por la desertificación y la erosión), la malnutrición, la deshidratación y las enfermedades conexas, la hambruna resultante de la falta de agua para el riego, la agitación social, la migración en masa que convierte a las personas en desplazados internos o refugiados internacionales, la pugna por los recursos naturales como el agua y los alimentos, la reducción del suministro de electricidad debida a la escasez de refrigerante y el aumento del número de mordeduras de serpiente.

60. Las consecuencias varían según los factores de vulnerabilidad. Es más probable que los agricultores de subsistencia y las comunidades de pastores emigren durante períodos de sequía ya que no disponen de fuentes alternativas de alimentos y forraje. Por esta razón, hay más posibilidades de que se produzca una hambruna provocada por la sequía en las zonas donde viven agricultores de subsistencia y pastores. Sin embargo, la sequía rara vez es la única causa de la hambruna: los factores sociopolíticos como la pobreza extrema generalizada desempeñan un papel importante. La sequía también puede reducir la calidad del agua puesto que un menor caudal de agua aumenta la concentración de contaminantes, lo que a su vez aumenta la contaminación de otras fuentes de agua.

## **B. Estrategias de mitigación de los efectos de la sequía**

61. Las medidas necesarias para mitigar las consecuencias de la sequía dependen de su situación y alcance. La sequía afecta tanto a los países en desarrollo como a los desarrollados, pero la capacidad de paliación difiere considerablemente entre ellos. Los países desarrollados pueden invertir en sistemas de mitigación de los efectos de la sequía y cuentan con marcos institucionales sólidos que proporcionan de forma eficaz una seguridad colectiva para hacerle frente. Los medios de vida de la mayoría de la población no dependen directamente del nivel de precipitaciones o del estado del medio ambiente a corto plazo. Además, la relativa riqueza de la

economía urbana permite subvencionar a la población rural si es necesario. En los países en desarrollo esto casi nunca es posible; un gran porcentaje de la población de las zonas áridas depende directamente de los recursos naturales, que con frecuencia sufren los efectos de la degradación, y por lo general no dispone de alternativas. Además, las redes de protección social para garantizar la seguridad alimentaria son limitadas.

62. Las siguientes estrategias pueden reducir los efectos de la sequía:

a) Vigilancia de la sequía y divulgación de información. La observación constante de los niveles de precipitaciones y su comparación con el nivel de utilización del agua pueden prevenir la sequía causada por los seres humanos. La vigilancia estrecha de los niveles de humedad también puede ayudar a predecir un aumento del riesgo de que ocurran incendios forestales. Esta información debe transmitirse de forma efectiva a la población local;

b) Utilización del suelo. La cuidadosa planificación de la rotación de las cosechas puede ayudar a minimizar la erosión y permitir a los agricultores plantar un menor número de cultivos dependientes del agua en años más secos;

c) Agricultura de conservación. Se puede aprovechar el agua de lluvia almacenada en el suelo (“agua verde”) en las zonas de agricultura de secano;

d) Captación del agua de lluvia. Se puede recoger y almacenar el agua de lluvia de los tejados y otros lugares de captación apropiados;

e) Reciclaje del agua. Se puede tratar y purificar las aguas residuales (aguas negras) para su reutilización;

f) Restricciones de agua. Se puede regular el uso del agua (particularmente en los espacios exteriores) e instalar dispositivos de conservación en las viviendas;

g) Siembra de nubes. Se trata de una técnica artificial para provocar la lluvia.

63. Asimismo, es fundamental que se aplique la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África (véase la sección VI más abajo), principal instrumento jurídico internacional que aborda las cuestiones de la degradación de las tierras, la sequía y la desertificación.

## VI. Desertificación

64. La desertificación se ha descrito como la degradación de las tierras de zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas resultante de diversos factores, tales como las variaciones climáticas y las actividades humanas y como la reducción o la pérdida de la productividad biológica o económica de las tierras secas<sup>8</sup>. La desertificación es un problema tanto ambiental como de desarrollo que, según las estimaciones, afecta directamente a 250 millones de personas en todo el mundo.

65. El cambio climático perjudica con más rigor a los grupos poblacionales más vulnerables, entre ellos los agricultores y los pueblos dedicados a actividades

<sup>8</sup> Véase *Ecosistemas y bienestar humano: síntesis sobre desertificación: Evaluación de los ecosistemas del Milenio*, Washington, D.C., World Resources Institute, 2005.

agropecuarias y al pastoreo que viven en las zonas más secas del planeta. Es necesario poner más énfasis en el estudio de lo que conlleva esta situación en términos de consecuencias y vulnerabilidades, lo que supone la adaptación en las tierras áridas para los distintos sectores y los medios que permitirían incrementar la capacidad de recuperación. Los mecanismos internacionales relacionados con la adaptación son importantes, al igual que otras exigencias del desarrollo, como la reducción de la pobreza y la reducción de los riesgos de desastre.

## **A. Limitaciones**

66. En general, el fenómeno de la desertificación no se suele entender bien. De hecho, es habitual confundirlo con la expansión de los desiertos por causas naturales o por la acción de los seres humanos y se cree que sólo se presenta en zonas desérticas. Este concepto es muy limitado y tiende a realzar los aspectos de origen natural del problema y a poner menos énfasis en sus causas y consecuencias de carácter humano. La confusión también genera dificultades a la hora de cuantificar su extensión y sus efectos.

67. Hay una evidente escasez de inversiones de gobiernos y donantes en las zonas áridas, puesto que se considera que contienen poca diversidad biológica y su población suele ser pobre y marginada. De la misma manera, no se conoce bien la contribución de las zonas áridas a la economía nacional. Además, durante largo tiempo se ha tenido el concepto erróneo de que la desertificación era un problema exclusivo de los países del Sur. No obstante, las consecuencias del cambio climático y el aumento de la migración procedente de las zonas áridas de África a los países de Europa ha obligado a los países del Norte a reconocer las consecuencias de la desertificación. Se necesitan datos para mostrar a esos gobiernos y a los donantes los efectos que tiene la desertificación en la seguridad y la economía de sus países.

## **B. Obstáculos**

68. La creciente inestabilidad climática incrementará la vulnerabilidad de la población rural en términos de producción de alimentos, vivienda y acceso al agua y dificultará las actividades de desarrollo. Los datos recopilados sobre las zonas áridas pueden haber quedado ya obsoletos y los nuevos aspectos de la situación hacen necesaria una revisión de los planes de desarrollo y emergencia. Por tanto, el cambio climático es uno de los principales obstáculos para la ejecución del Programa 21 y el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio.

## **C. Enfoques y estrategias prioritarios**

69. Es necesario demostrar el valor y la importancia de las zonas áridas en términos económicos, ambientales, sociales, culturales y políticos. Se deben obtener datos relativos al valor de las zonas áridas para la producción agrícola y ganadera, el turismo y otras actividades<sup>9</sup> y hacerlos llegar a los encargados de adoptar decisiones. Es necesario valorar correctamente los servicios ambientales de las

---

<sup>9</sup> Esto es lo que hace, por ejemplo, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN).

zonas áridas y reconocer su importancia en función de su diversidad biológica. También se deben respetar y valorar debidamente los derechos de los ganaderos y las funciones que desempeñan los pueblos dedicados al pastoreo.

70. Es necesario estudiar con seriedad la función que desempeña la desertificación en el cambio climático, así como los efectos que tiene este último en las zonas áridas, y actuar en consecuencia. Se debe reconocer el papel que representa la degradación de las tierras en los crecientes conflictos entre pueblos agrícolas y ganaderos. Hay que garantizar el acceso a la tierra y la propiedad de los recursos naturales y lograr que la población local controle los factores vitales para la subsistencia. Se deben tomar medidas respecto de la marginación de los pueblos que habitan en las zonas áridas. Por último, hay que examinar detenidamente el costo de no tomar medidas preventivas ante la degradación de las tierras áridas<sup>10</sup>.

71. Si se incrementa la colaboración de todas las partes interesadas en los proyectos de desarrollo para tierras áridas y se logra aumentar la inversión, será posible luchar con eficacia contra la degradación de las tierras. El primer paso sería hacer una relación de las diversas partes interesadas y sus actividades y dar seguimiento a los fondos que se invierten en las zonas áridas y en actividades de lucha contra la desertificación. Se debe utilizar la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo para presionar a los gobiernos de los países afectados a fin de conseguir que incorporen la lucha contra la desertificación en los planes nacionales de desarrollo e incrementen sustancialmente la inversión en ese ámbito.

72. Dada la creciente variabilidad del clima, las actividades deberían centrarse en fortalecer la capacidad de acción local aprovechando, entre otras cosas, los conocimientos tradicionales y respaldando los estilos de vida de los pueblos dedicados al pastoreo, que se han adaptado a entornos hostiles y suelen utilizar soluciones locales para reparar la degradación de las tierras. Hay otros enfoques, como el fomento de la regeneración natural de especies arbóreas con la labor de agricultores locales, la implantación de sistemas de cultivo de producción integrada (incluidos los cultivos adaptados a zonas áridas), la creación de un mercado para comercializar de forma sostenible y justa los productos de las zonas áridas, la creación de programas de microcrédito especiales para las mujeres, el aumento del uso eficiente del agua y la aplicación de un enfoque basado en los derechos en asuntos relativos al acceso a los alimentos, las tierras y el agua. También es necesario tomar medidas en materia de políticas de descentralización y de derechos sobre la tierra.

73. La Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, en su calidad de principal instrumento jurídico internacional de acción contra la degradación de las tierras, la sequía y la desertificación, debe ponerse en práctica. La convención ya ha entrado en vigor y ha sido ratificada por 190 países y ofrece a los gobiernos la oportunidad de emprender reformas.

---

<sup>10</sup> El Comité Científico Francés sobre la Desertificación ya ha empezado a evaluar los costos económicos de la inacción en materia de lucha contra la desertificación (véase [http://www.csf-desertification.org/dossier/dossier2\\_5.php](http://www.csf-desertification.org/dossier/dossier2_5.php)).

## D. Movilización y nuevas iniciativas

74. El problema de la desertificación ha quedado desatendido hasta cierto punto y se ha visto como un fenómeno aislado. La inversión en actividades para zonas áridas, tales como la ordenación de las tierras y los recursos hídricos, las iniciativas de desarrollo del pastoreo y la protección de los ecosistemas de sabana, ha sido mínima e irregular. Es crucial realizar una labor de sensibilización e información sobre el tema entre los gobiernos y donantes. La sociedad civil, incluidas las organizaciones de agricultores, pastores y mujeres, deben coordinar sus esfuerzos y ejercer la presión política necesaria en las autoridades regionales y nacionales.

75. Existe un riesgo evidente de que la fuerte demanda de iniciativas extraordinarias para combatir las emisiones de dióxido de carbono derivadas de la destrucción de bosques y humedales desvíe la mayor parte de los fondos disponibles para la ordenación de las tierras y los recursos hídricos hacia los bosques húmedos, lo cual reduciría los recursos disponibles para actividades de ordenación y desarrollo en zonas áridas y semiáridas.

76. En términos de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, se podrían movilizar más iniciativas para aplicar el nuevo plan y marco estratégico decenal. Los períodos de sesiones 16º y 17º de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible brindarán a la sociedad civil la oportunidad de aunar esfuerzos y trabajar en actividades que abarcan toda la temática de los Convenios de Río. Se podrían aprovechar las preocupaciones que genera el cambio climático para incrementar la atención y el interés por las actividades de lucha contra la desertificación, dado que el fenómeno se presenta en zonas en las que la población es muy vulnerable al cambio climático. El avance de las tecnologías y algunas buenas prácticas como la electrificación con energía solar son inversiones interesantes tanto desde el punto de vista del desarrollo de las zonas áridas como de la mitigación de los efectos del cambio climático.

77. Si se pretende que aumente la participación de la población en esas actividades, será necesario modificar los conceptos prevalecientes sobre la desertificación y las zonas áridas. Ello se puede conseguir dando publicidad a los casos exitosos y divulgando las mejores prácticas, en especial los que provengan de quienes viven y trabajan en las propias zonas áridas.

## VII. Agua y saneamiento

### A. Evaluación de los progresos

78. Hay una crisis mundial de agua y saneamiento<sup>11</sup> que afecta a los sectores más vulnerables de la sociedad, en particular mujeres y niños. Aunque en el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo se considera prioritaria el agua como necesidad humana básica, los recursos hídricos disponibles siguen disminuyendo debido a la captación excesiva de aguas subterráneas y superficiales y a la contaminación, a lo que hay que sumar la reducción de las precipitaciones y el

<sup>11</sup> Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2006: Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua*.

aumento de la evaporación causados por los cambios del clima<sup>12</sup>. Los niveles cuantitativos y cualitativos de agua potable disponible se están deteriorando a nivel mundial. Para el año 2025, ONU-Agua prevé que haya 1.800 millones de personas viviendo en zonas con escasez de agua y que dos tercios de la población mundial vivan en zonas con estrés hídrico<sup>13</sup>. Ello tendrá consecuencias en todos los ámbitos de la sociedad, en especial en lo relativo a la agricultura, que utiliza el 80% de los recursos hídricos disponibles.

79. El avance en materia de saneamiento es muy lento. El objetivo internacional de reducir a la mitad, para 2015, el porcentaje de personas que carecen de acceso al saneamiento no se va a cumplir: hay 74 países que no van por buen camino y en el África subsahariana el objetivo no se logrará al menos hasta 2076.

80. Aunque ha habido progresos a nivel mundial en el acceso al agua potable, el Programa conjunto de vigilancia del abastecimiento de agua y el saneamiento de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Programa de las Naciones Unidas para la Infancia anunció en 2006 que esa tendencia parecía deteriorarse y que había profundas diferencias entre regiones. Las tasas de cobertura en el África subsahariana son las más bajas, con un 56% de la población. La prestación de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento para los pobres en las zonas urbanas es problemática debido a la densidad de población, la contaminación, el régimen de propiedad de la tierra y la complejidad de los marcos institucionales.

## B. Limitaciones y obstáculos

81. El sector del agua y el saneamiento padece de forma crónica una escasez de inversiones y negligencia política. La inversión no ha logrado seguir el ritmo de aumento de la asistencia y no se identifica debidamente al sector como uno de los elementos fundamentales para el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio, en particular en materia de salud y educación<sup>14</sup>. En Malí, por ejemplo, el presupuesto de asistencia a la salud para 2005-2006 fue cerca del doble del presupuesto para agua<sup>15</sup>, y en Malawi el presupuesto para el sector de la salud fue 15 veces mayor que el presupuesto para agua. Además, los donantes no están dando prioridad a los países más pobres. De los diez principales receptores de asistencia para ese sector en 2005, solo dos, Bangladesh y Nigeria, eran países de bajos ingresos.

82. Es necesario seguir fortaleciendo la responsabilidad colectiva y las iniciativas coordinadas internacionales. ONU-Agua representa un paso adelante para lograr un enfoque más coherente. La iniciativa “Agua para la vida” de la Unión Europea proporciona una plataforma para la cohesión de los donantes de la Unión, aunque sus efectos han sido limitados a causa de la débil voluntad política. El informe anual de

<sup>12</sup> Véase Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial*, 2007.

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> En países con altas tasas de mortalidad infantil, la diarrea ocasiona más muertes de niños menores de 5 años que ninguna otra causa, más que la neumonía, y más que el paludismo y el VIH/SIDA juntos. En Nigeria, algunos padres dejaron de enviar a sus hijas a la escuela porque se veían obligadas a defecar a la intemperie. En Uganda, el 94% de las niñas dijo tener problemas en la escuela durante la menstruación y el 61% dijo haberse ausentado de la escuela durante el período.

<sup>15</sup> WaterAid, *Global cause and effect*.

evaluación de la OMS es un paso positivo, pero es fundamental que ese ejercicio no sea un caso aislado y que sus conclusiones se utilicen para impulsar cambios reales.

83. Los gobiernos de los países en desarrollo tienen que desempeñar un papel esencial para acelerar los progresos. El gasto público nacional en agua y saneamiento suele representar menos del 0,5% del producto interno bruto<sup>16</sup>. Aunque se está empezando a dar reconocimiento a la cuestión del agua y el saneamiento en las estrategias para la reducción de la pobreza, ello no se refleja necesariamente en los presupuestos nacionales y, a su vez, esto no garantiza que el gasto se realice.

84. En las evaluaciones de la pobreza con la participación de los afectados, éstos dan prioridad sistemáticamente al agua y el saneamiento, pero la respuesta de los donantes y los gobiernos ha sido insuficiente. En muchos países se sufren las consecuencias de la ruptura o la evolución insuficiente del contrato social del Estado con los ciudadanos, lo que genera un vacío de responsabilidad que posibilita la persistencia de la corrupción.

85. Hay una particular falta de atención al problema del saneamiento. En 2000, la Asociación Mundial para el Agua estimó que en los países en desarrollo solo se gastaban 1.000 millones de dólares en saneamiento, lo que contrastaba con los 13.000 millones que se dedicaban al agua<sup>17</sup>. El sector del saneamiento está en crisis por falta de voluntad política tanto a nivel nacional como mundial. El sector está en ruinas: las responsabilidades en materia de saneamiento suelen ser atribuciones compartidas por varios departamentos del gobierno que no son capaces de ponerse de acuerdo para cubrir las necesidades de saneamiento.

86. Hay otros obstáculos, como el uso de información inadecuada que hace difícil calcular la magnitud de las necesidades, la confusión respecto del enfoque que se debe seguir y la tendencia a subestimar los cambios de comportamiento que se requieren. Hay una percepción reduccionista del saneamiento que identifica este servicio con la mera provisión de instalaciones de aseo. Se deben distribuir estratégicamente los recursos a fin de superar las dificultades fundamentales, en lugar de gastarlos en programas subsidiados de construcción de letrinas.

87. El progreso también se ve obstaculizado por las limitaciones en materia de selección, disponibilidad, idoneidad, control y normas de las tecnologías que se promueven en el marco del enfoque político imperante, orientado a la prestación de servicios y al sector privado.

88. No se presta la suficiente atención a la aplicación de políticas nacionales de ordenación integrada de los recursos hídricos, que se ve obstaculizada por considerables barreras institucionales, científicas y de comportamiento a la integración. Por si fuera poco, los políticos han de lidiar con la naturaleza tecnocrática de ese tipo de políticas.

### C. Enfoques y estrategias prioritarios

89. El *Informe sobre Desarrollo Humano 2006* del PNUD estima que hay que duplicar la asistencia internacional para el sector del saneamiento y que los donantes deben redistribuir sus inversiones por sectores a fin de integrar el agua, el

<sup>16</sup> Véase PNUD, *op. cit.*

<sup>17</sup> Asociación Mundial para el Agua, Marco de acción (2000).

saneamiento y la higiene en las estrategias de desarrollo de la salud, la educación, el medio urbano y rural y otros ámbitos relevantes. Los gobiernos deben establecer estrategias integradas de inversión para los servicios fundamentales en las que reconozcan las interrelaciones inherentes a la salud, la educación, el agua y el saneamiento. La asistencia debe orientarse de forma prioritaria a los países más necesitados y los donantes deben colaborar con los gobiernos para que todos los planes nacionales de agua y saneamiento tengan financiación suficiente.

90. Dado que la mayor parte de la inversión en este sector se realiza por conducto de instituciones financieras internacionales, éstas deberán estar constantemente informadas mediante evaluaciones de la pobreza y evaluaciones de los efectos sociales.

91. Es necesario fortalecer la coordinación internacional. Las iniciativas como ONU-Agua, “Agua para la vida” de la Unión Europea y el informe anual de vigilancia de la OMS necesitan un apoyo financiero adecuado y objetivos claros en cuanto a la ejecución. Se deben establecer contactos efectivos entre las iniciativas existentes a fin de utilizar los limitados recursos disponibles con la mayor eficacia posible. Merece la pena estudiar la posibilidad de crear un plan de acción global de agua y saneamiento en el que se establezca una estrategia amplia para el progreso en esta materia, bajo la supervisión de un equipo de tareas mundial.

92. Debe haber coherencia normativa en el plano nacional. Los ministerios encargados del agua y el saneamiento deben encabezar la elaboración de planes de inversiones e impulsar la adopción de un enfoque sectorial. La coordinación entre los donantes se fortalece con ese tipo de medidas, de las que hay excelentes ejemplos en Bangladesh, la República Unida de Tanzania y Uganda. Dada la tendencia a la descentralización administrativa y el papel cada vez más relevante de los gobiernos locales en la gestión de los servicios de agua y saneamiento, se deberían internalizar y fortalecer las experiencias derivadas de las campañas de los gobiernos locales<sup>18</sup>.

93. Los pobres necesitan oportunidades y mecanismos que les permitan pedir cuentas a sus gobiernos y proveedores de servicios. Los gobiernos y los proveedores de servicios deben rendir cuentas a las personas a las que sirven, sobre todo a los pobres. Las organizaciones no gubernamentales cumplen una valiosa función al habilitar a la sociedad civil mediante la creación de capacidad y el apoyo a la participación ciudadana en debates, actividades de planificación, adopción de decisiones y negociaciones.

94. El derecho al agua y el saneamiento fue establecido en la Observación general No. 15 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales y reafirmado por el Consejo de Derechos Humanos<sup>19</sup> y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en agosto de 2007. Si se incorpora el derecho al agua y el saneamiento en la legislación y se respalda con planes específicos y cuantificables, mejorará la rendición de cuentas y se demostrará voluntad política. De esa manera, el acceso a servicios de abastecimiento de agua y saneamiento seguros y asequibles se convierte en una prestación por la que todo el

---

<sup>18</sup> Entre esas medidas destacan la Campaña del Agua del Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI) y la labor del Comité de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos para el agua y el saneamiento y de las asociaciones de gobiernos locales nacionales.

<sup>19</sup> Consejo de Derechos Humanos, decisión 2/104 sobre los derechos humanos y el acceso al agua.

mundo puede movilizarse, incluidas las mujeres y los niños, los pobres y los marginados. Sin embargo, aun en los lugares donde las leyes reconocen el derecho al agua, es posible que los pobres necesiten métodos de acceso a los mecanismos de justicia para protegerse de los cortes de suministro ilícitos.

95. La inclusión y la movilización social generan alianzas eficaces. Al pasar del enfoque tradicional de prestación de servicios a una perspectiva en la que se internalizan las demandas y opiniones de los pobres, se logra expandir las soluciones comunitarias exitosas, sostenibles, orientadas a sectores prioritarios y con frecuencia más baratas que, además, contribuyen a mejorar la rendición de cuentas y la eficacia. La iniciativa “Agua Tuya” en Bolivia y la labor del concejo municipal de Kitale (Kenya) son excelentes ejemplos de esos enfoques. Ello implica cambios fundamentales en los métodos de trabajo de los proveedores, los gobiernos y los inversionistas, pero hay buenos ejemplos de esos cambios en el mundo en desarrollo.

96. Es necesario aplicar un enfoque concertado al abordar el asunto del saneamiento. Hay que corregir la desatención en que se encuentran las necesidades en esta materia. El Senegal dio ejemplo en 2004 al convertirse en el primer país en crear un ministerio para la prevención, la higiene pública y el saneamiento encargado de coordinar las actividades del sector. El Año Internacional del Saneamiento de las Naciones Unidas está generando una voluntad política positiva. La sociedad civil debe desempeñar un papel movilizador. En Bangladesh, una campaña de saneamiento total de base comunitaria modificó la voluntad política del Gobierno, que ha reconocido el derecho al agua y el saneamiento y ha aceptado financiar un objetivo de cobertura de saneamiento del 100% para 2010. En Bangladesh, la cobertura de los servicios de saneamiento aumentó del 33% en 2003 al 81% en 2006 y el país ha pasado a ser un líder regional en ese ámbito.

97. Aunque se necesitarán nuevas infraestructuras si se quieren cumplir los objetivos, se debe dar una importancia análoga a la inversión en reparaciones y mantenimiento de la estructura existente. Del mismo modo, la contribución que hacen las tecnologías del agua y el saneamiento al logro de otros objetivos de desarrollo debe tener un reconocimiento más amplio. Ciertos enfoques tecnológicos sencillos han tenido un impacto enorme, como sucedió con la técnica de construcción de diques de arena en comunidades del Sudán como método de solución de conflictos; la captación de agua de lluvia para garantizar la seguridad alimentaria y el empoderamiento, utilizada por el movimiento Water for Food de Sudáfrica; la construcción de letrinas escolares con perspectiva de género en la India y África y sus efectos en la asistencia a clases de las niñas; el cultivo en terrazas en zonas áridas de África y América Latina para mejorar el uso de los escasos recursos hídricos; y la generación de energía microhidroeléctrica y otras iniciativas más integradas, como el proyecto integrado de aprovechamiento de aguas de Nyamarimbira (Zimbabwe).

98. Es necesario hacer efectivas las políticas de ordenación integrada de los recursos hídricos. Una forma de avanzar puede ser la preparación de guías para la planificación y la aplicación de esas políticas. Cada valle fluvial y cada cuenca hidrográfica necesitan un plan que habilite a la sociedad civil y a los pobres para contribuir a la ordenación de los recursos hídricos y que dé prioridad a la gestión de la demanda. Se deben establecer normas y principios nacionales que rijan la distribución de esos recursos entre usuarios competidores. Es necesario profundizar

en el conocimiento de los métodos utilizados para cuantificar el uso sostenible de los recursos hídricos mediante, entre otras cosas, la huella hídrica, el agua virtual y la consideración de las características hidrológicas específicas de los ríos.

99. En las recientes reformas del sector del agua ejecutadas en Kenya, México, Nicaragua y Sudáfrica se han reconocido las necesidades ambientales y sociales de los ríos y se han incluido nuevas concesiones y asignaciones y regímenes de derechos de propiedad para gestionar los recursos hídricos e incorporar a los usuarios del agua. Otros países, como Costa Rica, Guatemala y Honduras, están tratando de reformar su legislación del agua.

#### **D. Próximos desafíos**

100. Se han identificado los siguientes desafíos nuevos y futuros:

a) Cambio climático. El agua es fundamental para la adaptación al cambio climático. Debemos concentrarnos en la ordenación de las aguas subterráneas y superficiales, actuando a nivel comunitario, para mejorar la capacidad de recuperación después de las inundaciones y las sequías. La captación de agua de lluvia tiene potencial posibilidades en las zonas con estrés hídrico y debe incorporarse en las políticas nacionales y regionales;

b) Aguas internacionales. Hay un total de 263 ríos que cruzan fronteras internacionales, de los cuales 157 no están cubiertos por acuerdos de cooperación entre Estados. La Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación establece las normas mínimas para la administración pacífica de ríos internacionales, pero solo ha sido ratificada por 16 países y aún no ha entrado en vigor. Sin un conjunto de principios universales, la ordenación y la asignación de las aguas internacionales se transforma en un ámbito dominado por la economía más poderosa de la cuenca fluvial y quienes promueven las decisiones son fuerzas políticas que no actúan en beneficio de la población ni respetan los principios ambientales. Se están cartografiando y analizando los extensos acuíferos subterráneos de cada continente, pero aún queda mucho más por hacer;

c) Urbanización. La rápida urbanización está ejerciendo una presión considerable en los servicios de agua y saneamiento que, si no se soluciona a tiempo, hará inviable el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio.

d) Proyectos de infraestructura. Los grandes proyectos de infraestructura relacionados con el agua deben ser coherentes con las directrices de 2000 de la Comisión Mundial sobre Represas y se deben fomentar las consultas entre múltiples interesados en todos los países y regiones. Los grandes proyectos de infraestructura relacionados con el agua están reapareciendo en todo el mundo.

e) Cambios en la agricultura. Un aumento de la producción de agrocombustibles afectará gravemente a los recursos hídricos.