

RÉGIMEN JURÍDICO INTERNACIONAL DE LA DESERTIFICACIÓN

ANDRÉS CRESPO LLENES*

Sumario: I. APROXIMACIÓN AL FENÓMENO DE LA DESERTIZACIÓN. A. DESIERTO COMO CONCEPTO EXCLUYENTE DE DESERTIZACIÓN. B. DESERTIZACIÓN. CONCEPTOS DE DESERTIZACIÓN. FACTORES. CARACTERÍSTICAS LOCALES. SAHEL. ESPAÑA. II. LA RESPUESTA JURÍDICA INTERNACIONAL AL PROBLEMA DE LA DESERTIZACIÓN. EXPOSICIÓN DIACRÓNICA. A. INTRODUCCIÓN. B. EL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO REGULADOR DE LA DEGRADACIÓN DEL SUELO. C. LA CONFERENCIA DE ESTOCOLMO DE 1972. D. LA CONFERENCIA DE NAIROBI (UNCOD). PLAN DE ACCIÓN DE LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN (PACD). VALORACIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL PACD. E. CONFERENCIA DE RÍO (UNCED). INTRODUCCIÓN. AGENDA 21. VALORACIÓN DE LA AGENDA 21. III. LA CONVENCION PARA COMBATIR LA DESERTIFICACIÓN (CCD) A. INTRODUCCIÓN B. CONCEPTO DESERTIFICACIÓN Y SEQUÍA. C. LOS PRINCIPIOS DE LA CONVENCION. D. ORGANOS. E. OBLIGACIONES. F. LOS ANEXOS. G. VALORACIÓN DE LA CCD

I. APROXIMACIÓN AL FENÓMENO DE LA DESERTIZACIÓN

A. Desierto como concepto excluyente de desertización

Desierto y desertización¹ no son dos caras de un mismo fenómeno. El desierto es un paisaje y ecosistema típico de clima desértico, que viene

* Doctor en Derecho, Abogado.

© Andrés Crespo Llenes. Todos los derechos reservados.

¹ El diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, recoge el término desertización como “acción y efecto de desertizar” y éste último término, verbo transitivo, como “convertir en desierto, por distintas causas, tierras, vegas, etc.”. El diccionario no contiene el término desertificación. Además, el término desertificación no se ha usado en castellano hasta épocas recientes. El diccionario Collins de la lengua inglesa recoge el término *desertification* como “*a process by which fertile land turns into barren land or desert*”. No recoge el término *desertization*. De forma similar los diccionarios de lengua francesa sólo recogen, con el mismo significado, la palabra *desertification*. De forma lamentable, al traducir los textos modernos del inglés, se ha traducido la palabra *desertification* por desertificación. Pero de forma imperdonable se ha traducido de la misma forma los textos jurídicos, elaborados en inglés como lengua de trabajo. Tal es el caso de la Convención de las Naciones Unidas. En los textos de la Comunidad Europea aparece algunas veces la palabra desertización y otras desertificación. De lo dicho se desprende que, aunque el término desertización es el correcto en contextos relacionados con su significado y para traducirlo del francés o inglés *desertification*, el de desertificación aparece como un concepto

caracterizado principalmente por la aridez, ausencia de vegetación y de agua. El desierto es un hábitat que hace imposible la vida de la gran mayoría de las especies. Hasta hace poco tiempo el criterio que determinaba la existencia de un desierto era el de precipitaciones. El criterio era hasta 250 litros anuales por metro cuadrado². Hoy se usa el llamado índice de aridez que tiene en cuenta también la distribución e intensidad de las lluvias así como la energía solar recibida³. Pero este criterio es débil, pues TOHARIA⁴ nos dice que el límite entre el desierto, el semidesierto o el bosque de pinos subhúmedo es bastante reducido: entre el Sahara y la estepa norteafricana apenas median 150 litros por metro cuadrado. Y la estepa se hace pinar con 100 ó 150 litros más⁵. El clima, pues, determina la existencia del desierto y comporta que siempre habrá desiertos. Un criterio oficial puede venir con la clasificación de los mapas periódicos de regiones áridas del mundo que publica la UNESCO desde 1977. También podemos considerar, formalmente, desierto aquellas zonas áridas que no son susceptibles de sufrir desertización, precisamente por su gran aridez; i.e., aquellas en las que la proporción entre la precipitación anual y la evapotranspiración potencial es inferior a 0'05.

La formación del clima desértico tiene varias causas, dependiendo del lugar del mundo donde se halle el desierto⁶; pero, desde luego, las notas más características de estas zonas son la ausencia de agua y aridez del suelo. El desierto es, pues, un fenómeno climático.

Según PORTA *et al.*⁷ la diferencia entre zonas de desierto, zonas áridas y semiáridas son las siguientes:

Las zonas de desierto son las que, observadas en foto aérea, muestran una escasa y dispersa vegetación. Su origen es esencialmente climático.

Las zonas áridas se caracterizan por una falta acentuada de agua para los seres vivos, lluvias escasas y extremadamente irregulares espacio-temporalmente, precipitaciones de tipo torrencial, con elevadas intensidades y corta duración y grandes pérdidas de agua de lluvia por escorrentía superficial. La agricultura de secano no es posible; a menos que los suelos, por su posición topográfica, reciban un suplemento de agua de escorrentía superficial.

Las zonas semiáridas se corresponden a medios en los que es posible una agricultura de secano con riesgo para las cosechas por sequía⁸.

técnico jurídico, impreso, no por errata, en los boletines oficiales. Por ello usamos predominantemente la palabra desertización en esta parte y la de desertificación más adelante. Algo muy similar ha ocurrido con la traducción de *sustainable development* como desarrollo sostenible, en vez de sustentable o duradero.

² Vid Criterio de delimitación de zonas áridas en Porta Casanellas, Jaime; *et al.*, Edafología. Para la agricultura y el medio ambiente, Madrid, Ed. Mundi-Prensa, 1994, pág., 711.

³ Para una descripción de los diferentes índices térmicos, de evapotranspiración e hídricos. Yeves Ruiz, Antonio, "Fundamentos de climatología" en Gandía, S.; y Meliá, J. (coord), La Teledetección en el seguimiento de los fenómenos naturales. Climatología y Desertificación, Valencia, Universidad de València, Departament de Termodinàmica, 1993, pág. 27-33.

⁴ Toharia, Manuel, El desierto invade España, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1988, pág 29.

⁵ Cfr. García Salmerón, J., Erosión Eólica, Madrid, Instituto Forestal de Investigaciones y experiencias, 1967., pág 30. Este autor opina que la causa principal del desierto no es la ausencia de precipitaciones sino la erosión eólica.

⁶ Vid Toharia, Op. cit., Pág 16 y ss.

⁷ Porta Casanellas, Jaime; *et al.*, op. cit., pág. 715.

B. Desertización.

La desertización es un fenómeno muy complejo sobre el cual hay muy poco acuerdo en la doctrina.

Es un término muy poco científico al que se recurre con gran emotividad. MARTIN MATEO⁹, con gran plasticidad, llega a decir que “la muerte absoluta se llama desierto.” La cuestión es que este término está absorbiendo al de erosión y , en general, al de degradación del suelo, cuando estos fenómenos se dan en zonas áridas y semiáridas, sin duda, para enfatizar más la relevancia del problema¹⁰.

Organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales admiten que la desertización es un fenómeno que amenaza a casi mil millones de personas y más de cien países del mundo. El PNUMA¹¹ ha manifestado que el 35 % de la tierra está amenazada de desertización; pero esta cifra parece ser una exageración porque puede ser el porcentaje de toda la tierra árida y semiárida del planeta, cuya mitad no admite ningún tipo de agricultura. La cifra tiene poca utilidad¹².

El antecedente en la preocupación de este problema lo encontramos en 1951, cuando la UNESCO aprobó un proyecto para la investigación científica de los suelos áridos. Ello impulsó la publicación de un boletín, la captación de fondos para institutos de investigación, la celebración de conferencias y la discusión de tópicos . En 1962 este programa se fusionó con el más amplio sobre recursos naturales.

El hecho más determinante de la preocupación mundial por este tema fue la sequía que sufrió el Sahel desde 1969 hasta 1973, afectando gravemente a Mauritania, Senegal, Mali, Alto Volta, Níger y Chad. La alarma mundial que causó la pérdida de vidas y bienes favoreció que la Asamblea General de la ONU convocase una Conferencia sobre la desertización que fue celebrada en Nairobi en Agosto y Septiembre de 1977 a la que acudieron casi cien países y otras

⁸ Alrededor del 35% de la superficie mundial es *dryland* (de 40 a 49 mill km²), un 14% semiárida, un 15% árida y un 4% hiperárida. El 37% de las tierras áridas se hallan en África, el 34% en Asia, el 13% en Australia, el 8% en Norteamérica, el 6% en América del Sur y el 2% en España. Del 17 al 20% de la población mundial vive o depende de estas zonas, hallándose la mayoría en las semiáridas. Cifras sacadas de Barrow, Land Degradation. Development and Breakdown of terrestrial Environments, Cambridge University Press, 1994, pág. 141 donde se indican las diferentes fuentes. Todos los porcentajes de forma aproximada.

⁹ Martín Mateo, Ramón, Tratado del derecho ambiental, Volumen III, Madrid, Trivium, 1997, pág 30.

¹⁰ Así la Unión Europea usa este término en su proyecto de investigación de la degradación del suelo en el Sur de Europa; me refiero al Proyecto sobre la desertización del Mediterráneo y uso del suelo (MEDALUS).

¹¹ United Nations Desertification control Programme Activity Centre, “Rolling back the desert”, UNEP, Nairobi, 1987, pág.17 y ss.

¹² Se estima que la desertización afecta a la mayor parte de los suelos secos del mundo, 3.600 millones Ha. en total, que supone el 25% de la superficie del suelo. Ello incluye el 73% de la tierra de pastos, el 47% de secano y el 30% de regadío. La desertificación es un fenómeno que afecta globalmente alrededor de 900 millones de personas. Vid. Helen Hambly, “Introduction”, VV.AA., Grassroots Indicators for Desertification, Experience and perspectives from eastern and southern Africa (dirigido por Helen Hambley; Tobias Onweng Angura), internet://www.idrc.ca/books/focus/794.

organizaciones. Un año después, los delegados aprobaron un Plan de Acción para combatir la Desertificación cuya gestión se dejó en manos del PNUMA¹³.

1. Conceptos de desertización

El concepto de desertización es oscuro. Desde luego, parece claro que es resultado de la degradación del suelo (por erosión o deterioro químico, físico o biológico; es decir, que la erosión no es la causa determinante). Lo relevante del término es, no obstante, la expansión superficial del desierto: la invasión de otros ecosistemas. Sin embargo, la idea de invasión en el sentido de desbordamiento (como avanza una onda sobre una charca) nos induce falsamente a comprender el fenómeno que se comporta mejor como aparición de manchas en la geografía. Pero lo grave, aun siéndolo, no es que la zona desertizada aparezca en un área alrededor del desierto, pues en estas zonas hay muy poca población. Lo grave es la desertización de otras zonas semiáridas altamente pobladas.

Ante la falta de definición compartida¹⁴ nos vemos obligados a dar la opinión de la doctrina autorizada.

ROZANOV¹⁵ la define como el conjunto de procesos biológicos, físicos y químicos que convergen en la creación de condiciones similares a las desérticas.

MAINGUET¹⁶ opina que la desertización acaece en el momento en que el suelo se hace irreversiblemente estéril, considerando este término en tiempo humano y bajo razonables limitaciones económicas.

SPOONER¹⁷ dice que es un problema social, abarcando personas de todos los niveles, como causantes y como víctimas, disminuyendo las rentas de la agricultura e incrementando la pobreza.

WARREN y AGNEW¹⁸ manifiestan que la desertización es la disminución o pérdida del potencial del suelo para un uso sustentable.

La Conferencia de la ONU sobre la Desertización (UNCOD), en 1978, la definió¹⁹ como la disminución o destrucción del potencial biológico del suelo

¹³ El PNUMA (programa medioambiental de la ONU) ha publicado varios informes acerca del avance del desierto. En 1991 publicó "Global Status of Desertification", estudio del uso y degradación del suelo, realizado por continentes. En 1992 publicó el "Mapa Mundial sobre la Desertificación". También hay que mencionar las estimaciones globales acerca del deterioro del suelo que preparó en 1991 ICASALS (International Center for Arid and Semi Arid Land Studies).

¹⁴ En 1983 se computaron más de cien definiciones. Danish Kyle, W., "International Environmental Law and the "Bottom-up" Approach: A Review of the Desertification Convention", Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 3, 1995, Bloomington (Indiana, EEUU), pág. 133-176, nota 42.

¹⁵ Rozanov, B.G., "Global assessment of desertification: Status and methodologies", Desertification revisited: Proceedings of an ad hoc consultative meeting of the assessment of desertification, Nairobi, UNEP-DC, PAC, 1990, pág. 45-122.

¹⁶ Mainguet, M., L'homme et la sécheresse, Paris, Masson, 1995, pág. 335.

¹⁷ Spooner, B., "The paradoxes of Desertification", Desertification Control Bulletin, 1987, n° 15, pág. 40-45.

¹⁸ Warren, A; Agnew, C., "An assessment of Desertification and Land Degradation in arid and semi-arid areas", International Institute for Environment and Development paper n° 2, London, Ecology and Conservation Unit, University College, 1988.

que en última instancia puede conducir a unas condiciones similares a las desérticas. Lo preocupante, pues, para la Conferencia no son los desiertos clásicos que han existido desde siempre, sino los nuevos desiertos .

De la lectura de las anteriores opiniones podemos constatar que el término poco tiene que ver con lo que significó en su origen. El término desertización viene de la traducción francesa de *desertification* (aunque a nosotros nos viene del inglés, de igual grafismo), introducido por AUBREVILLE , botánico y ecólogo, que usó el término en 1949²⁰ para referirse a los desiertos que estaban naciendo entonces a propia vista en regiones donde las precipitaciones anuales oscilaban entre 700 mm a 1500 mm²¹; suelos en definitiva húmedos y subhúmedos. AUBREVILLE se refería a la selva que se convertía en sabana y después se convertía en región como si fuese desértica . Este autor enfatizaba la acción del hombre en la destrucción del bosque. Con sólo arrancar los árboles ya se producía un paisaje de sabana y tras castigar al suelo con una explotación agrícola abusiva e impropia se transformaba en un paraje inhóspito. En definitiva , para nada se refirió al avance del desierto, sino a la degradación local del suelo por la acción antrópica.

Una forma metodológicamente más grata para captar las discrepancias del problema consiste en descuartizar una definición que tenga en consideración los máximos elementos posible. Elegimos la de NELSON²² .Define la desertización como el proceso continuado de degradación del suelo en áreas áridas, semiáridas y subhúmedas secas, causado, al menos parcialmente, por la acción del hombre, que reduce su potencial productivo hasta un punto en que ni es posible la

¹⁹ “...the diminution or destruction of the biological potential of the land, (which) can lead ultimately to desert-like conditions. It is an aspect of the widespread deterioration of ecosystems, and has diminished or destroyed the biological potential, i.e. plant and animal production, for multiple use purposes at a time when increased productivity is needed to support growing populations in quest of development. Important factors in contemporary society—the struggle for development and the effort increase food production, and to adapt and apply modern technologies, set against a background of population growth and demographic changes—interlock in a network of cause and effect. Progress in development, planned populations growth and improvements in all types of biological production growth and improvements in all types of biological production and relevant technologies must therefore be integrated. The deterioration of productive ecosystems is an obvious and serious threat to human progress. In general, the quest for ever greater productivity has intensified exploitation and has carried disturbance by man into less productive and more fragile lands. Overexploitation gives rise to degradation of vegetation, soil and water, the three elements which serve as the natural foundation for human existence. In exceptionally fragile ecosystems, such as those on the desert margins, the loss of biological productivity through the degradation of plant, animal, soil and water resources can easily become irreversible, and permanently reduce their capacity to support human life. Desertification is a self-accelerating process, feeding on itself, and as it advances, rehabilitation costs rise exponentially. Action to combat desertification is required urgently before the costs of rehabilitation rise beyond practical possibility or before the opportunity to act is lost forever (UN Conference to Combat Desertification, 1978)”

²⁰ Aubreville, A. , *Climats, Forêts et Désertification de l’Afrique Tropicale*, Paris, Société d’Editions Géographiques, Maritimes et Coloniales.

²¹ Aubreville, Op. cit., pág 332.

²² Nelson, R., 1988, *Dryland management: the desertification problem*. World Bank Environmental Department Working Paper 8, Washington DC (recojo la definición de De Graaff, *The price of erosion. An economic evaluation of Soil conservation and watershed development*, Wageningen, Agricultural University, S.F., pág 287.

inversión del proceso por eliminación de la causa, ni el rescate del suelo sin una caudalosa inversión.

Desglosamos ahora esta definición:

a) Proceso continuado.

Existe en la doctrina una visión de este fenómeno como proceso o cambio de estado de cosas y otra como resultado final. Para los primeros nos hallamos ante este fenómeno cuando se constata un cambio en la productividad biológica en ecosistemas áridos, semiáridos y subhúmedos. Cuando, por ejemplo se pasa de producir un cereal u otros vegetales a otro tipo de cultivo que aún pudiendo ser igual rentable se caracteriza como propio de suelos más pobres o, incluso, sin cambiar de cultivo, cuando se disminuye la densidad de la población vegetal -producción-. Los finalistas niegan que un cambio en la productividad biológica suponga por sí desertización .

b) Degradación del suelo.

La doctrina coincide en que es un proceso adverso donde se pasa de un estado de cosas a otro no deseado. Sin embargo, no todos señalan el mismo elemento como indicador de la desertización. Así, se refieren a la destrucción (o disminución) del potencial biológico del suelo²³, empobrecimiento de ecosistemas²⁴, reducción de la productividad biológica²⁵, degradación de varias formas de vida vegetal²⁶, reducción de productividad²⁷ o alteración en la biomasa²⁸.

c) En áreas áridas, semiáridas y subhúmedas secas.

Tampoco la doctrina está de acuerdo en qué zonas se puede producir la desertización. Algunos, la mayoría, creen que sólo es posible en zonas áridas y semiáridas (menos lo creen posible en subhúmedas). Otros manifiestan que la invasión del desierto puede ocurrir en zonas con independencia de las anteriores características, e incluso en zonas húmedas²⁹. Para muchos es

²³ UNCOD, A/CONF 74/2, 1977. Mapa mundial de la desertificación, "On desertification", documento de la conferencia, Nairobi.

²⁴ Dregne, H.E., "Desertification: symptom of a crisis", Handbook of Desertification Indicators, Science Association's Nairobi Seminar on Desertification, Washington, Ed. P. Reining, 1976, Pág. 141.

²⁵ UNCOD, A/CONF 74/2, 1977. Mapa mundial de la desertificación, "On desertification", documento de la conferencia, Nairobi.

²⁶ Le Houérou, H.N, Les pâturages naturels de la Tunisie aride et désertique, Paris, Inst. Sces. Econ. Appl., Tunis, 1962.

²⁷ Kassas, M., "Arid and semi-arid lands: Problems and prospects", Agro-Ecosystems 3, 1977, Pág. 186.

²⁸ UN Secretariat of the Conference on Desertification, Desertification: An overview, In Desertification: Its Causes and Consequences, New York, Pergamon Press, 1977.

²⁹ Vid. International Development International Centre of Canadian International Development Agency, "Desertification: Serious threat or global myth?", Development Express, Octubre 1994, nº 7, (www.acdi-cida.gc.ca), Manifiesta que aunque de forma más grave la desertización se manifiesta en el Sahel, se observa también como problema en otras partes de Africa, Oriente medio, India, Pakistán, China, Australia, parte de la antigua URSS, EEUU, Brasil, Perú, Chile, Grecia, Portugal y España.

importante la precipitación media de la región para que se produzca el fenómeno y sólo es plausible en los márgenes del desierto³⁰.

d) Causado, al menos parcialmente, por la acción del hombre.

Conceptualmente, hay autores que manifiestan que la causa básica de la desertización es el clima y que el hombre juega un papel escaso³¹. Otros, estiman que el peso de la acción del hombre es mayor³². Por último, otros estiman que las dos causas son importantes y de gran peso³³. En la doctrina internacional se ha desterrado la diferenciación entre *desertification* (cuando se refiere a causas naturales) y *desertization* (cuando es debida a la acción antrópica), y solo se habla del primer término. En la doctrina española³⁴ también se ha diferenciado la “desertización”, debida a fenómenos climáticos, de la “desertificación”, debido a causas antrópicas.

e) Que reduce su potencial productivo.

La relevancia económica de la variación en las cosechas es un aspecto que también discute la doctrina. Algunos³⁵ mantienen que la desertización comporta una reducción en la productividad. Otros opinan que es indiferente para el fenómeno el rendimiento de las nuevas plantas.

f) Hasta un punto en que ni es posible la inversión del proceso por eliminación de la causa.

Hay autores³⁶ que opinan que el fenómeno es reversible. KASSAS³⁷ opina que la reversión puede acaecer de forma natural con el tiempo y que el hombre, a través de políticas de acción adecuadas, puede anticipar la inversión del fenómeno. MAINGUET *et al.*³⁸ enlazan la desertización con la irreversibilidad del suelo, entendiendo que el suelo es irreversible cuando una generación (que fijan en 25 años) no es capaz de rehabilitar la degradación del suelo que se ha causado en un tiempo igual.

³⁰ Le Houérou estima que la desertización sólo puede darse bajo precipitaciones de entre 50-500 mm.

³¹ Vid. Glantz, Michael H.; Orlovsky, N. S., “Desertification: A review of the concept”, *Desertification Control Bulletin*, nº 9, 1983, pág. 15-22.

³² Vid. Le Houérou, Op. cit.

³³ Grove, A.T., “Desertification in the African Environment”, *Drought in Africa, Report of the 1973 Symposium, London, School of Oriental and African Studies, (D. Dalby and R.J. Harriosen Chuchr, Eds), 1973.*

³⁴ Vid García Camarero, Julio, *Zonas y ecosistemas en degradación. Desertificación*. Madrid Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación (hojas divulgadoras nº 10), 1989, pág. 18.

³⁵ Vid. Dregne, Op. cit.; Secretariado de Naciones Unidas, Op. cit.; Canadian International Development Agency, Op. cit., Manifiesta que la pérdida de renta por destrucción de capacidad productiva debido a la desertización asciende en el mundo a 42.300 millones de dólares USA (en Africa 9.296, Asia 20.913, Norte América 4.784, Australia 3.136, Europa 1.488, Suramérica 2.691; todas las cifras en millones de dólares USA).

³⁶ Le Houérou, H. N., “The natural and causes of desertization”, *Proceedings of the IGU Meeting on Desertification held in Cambridge, 22-26 September 1975, Westview Press, 1977.*

³⁷ Kassas, M., Op. cit.

³⁸ Mainguet, M.; Jacqueminet, C., “Le Grand Erg Occidental et le Grand Erg Oriental. Classification des dunes, balance sédimentaire et dynamique d’ensemble”, *Le vent, mécanisme d’erosion, de dégradation, de désertification. Notions d’échelle de budget sédimentaire, de vulnérabilité des paysages, Institut de géographie de Reims, nº 59-60, 1985, Pág. 29-48.*

g) Ni el rescate del suelo sin una caudalosa inversión.

La doctrina se refiere a este aspecto para enfatizar que los costes pueden ser tan elevados que hacen inviable la recuperación del suelo para los usos anteriores. Se enfatiza, además, el aspecto preventivo en el tratamiento y gestión del suelo como medida más eficaz.

Si tenemos una idea tan ambigua de lo que es la desertización, es muy difícil diagnosticar de forma adecuada un problema concreto. Las definiciones y usos del término abarcan casi a todos los procesos de degradación del suelo. Por ello, al final, la ausencia de acuerdo en el concepto le priva de utilidad.³⁹

Precisamente por ello la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo y Medio Ambiente, celebrada en Río (UNCED), sintetizó el concepto de desertización como la degradación del suelo en áreas áridas, semiáridas y subhúmedas, resultante de varios factores, incluido los cambios climáticos y las actividades del hombre. Es evidente que la definición de la UNCOD era totalmente inoperativa.

Lo importante es el diagnóstico de la causa de la desertización⁴⁰. Si es permanente, porque obedece a un cambio climático, habrá que buscar un asentamiento nuevo a los pobladores de la zona afectada; si se trata de una sequía de dos o tres años será suficiente con llevar al lugar afectado alimentos para ese tiempo; si los márgenes del desierto se expanden habrá que construir alguna barrera que lo retenga; y, si la causa está en el mal uso del pastoreo, de los pozos, etcétera, habrá que corregir esa cuestión.

Quizá por ello WARREN y AGNEW⁴¹ manifiestan que el suelo puede sufrir una pérdida parcial de vegetación y que ello es grave por cuanto que lo desprotege de otros factores. Si persiste el problema y se convierte en crónico, entonces hablamos de desertización. Los autores matizan que la producción del suelo puede verse afectada en áreas semidesérticas por otros procesos que degradan el suelo sin que se pueda hablar propiamente de desertización. Estiman que se puede hablar de desertización cuando se pierde o desaparece el 35 % de la cubierta vegetal; siendo, pues, la desertización una forma grave de degradación del suelo.

2. Factores

Si la desertización es debida a un cambio en la aridez del suelo, poco o nada se puede hacer; pero si se debe a ciclos cortos climáticos o a la acción del hombre, sí que hay remedio.

La aridez es una característica del suelo contemplada en un contexto temporal muy largo. No existen evidencias claras de que el origen del problema

³⁹ Warren, Andrew; Agnew, Clive, "An assessment of Desertification and Land Degradation in arid and semi-arid areas", International Institute for Environment and Development paper n° 2, London, Ecology and Conservation Unit, University College, 1988., alegan un uso político del término que es explotado a conveniencia de determinados políticos.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Ibidem*.

resida en esta causa; pero tampoco ha transcurrido el tiempo necesario como para extraer conclusiones (aunque, en muchos casos catalogados como de desertización, ha sido suficiente como para descartarlo). Sin embargo, no es descartable una relación retroalimentada entre el cambio climático (disminución permanente de lluvias) y la desertización (degradación del suelo árido). Si la degradación del suelo aumenta los niveles de dióxido de carbono y contribuye al calentamiento de la atmósfera; y estos fenómenos, a través de un calentamiento de la superficie de mares, provocan la disminución de las lluvias, puede esto último comportar un incremento en la degradación del suelo.⁴²

El término desertización se contempla para todo el planeta; pero las diferencias climáticas, históricas y de gestión de los distintos contextos comparados para los cuales se predica el término son tan patentes que hace difícil enfocar el problema global.

Otra cuestión es el cambio climático a corto plazo que conocemos como sequía y que causa cambios ambientales. Las sequías pueden ser anuales, bienales o pueden durar más tiempo, como la que de forma discontinua sufrió el Sahel desde 1968 a 1985.

MAINGUET *et al.*⁴³ clasifican las sequías de la siguiente manera:

1. Meteorológica por deficiencias de lluvia.
2. Hidrológica que corresponde a la disminución en el flujo de aguas de río y de lagos, directamente relacionada con la anterior. Ambas son normales en ecosistemas secos.
3. Edáfica, cuando decrece el grado de infiltración de suelo y, por tanto, disminuye la capacidad de germinación del suelo.
4. Por último, la sequía agrícola que se define como déficit de agua para las necesidades agrícolas.

No sabemos aún hasta qué punto nos encontramos con sequías del tipo 3 y 4 cuando se habla vulgarmente de sequía.

MAINGUET *et al.*⁴⁴ nos dicen que aún no se ha suministrado un modelo satisfactorio para explicar la sequía. Quizá por ello los estudios se centran en la observación de la gestión que se hace y se ha hecho del suelo.

WARREN y AGNEW⁴⁵ manifiestan que la desertización no puede achacarse sólo a cambio climático y apuntan a las siguientes causas:

1. Técnica deficiente, como pastoreo abusivo, cultivos excesivos.

⁴² Toulmin, Camila, "Combating desertification: Encouraging Local Action within a Global Framework" Green Globe Yearbook on International cooperation on environment and development, 1994, New York (NY), Oxford University Press, pág. 78-88, cuadro pág. 80; López Bermúdez, Francisco, "Desertificación: factores y procesos", .Gandía, S.; y Meliá, J. (coord), La Teledetección en el seguimiento de los fenómenos naturales. Climatología y Desertificación, Valencia, Universidad de València, Departament de Termodinàmica, 1993, pág. 27-33. en la Teledetección, pág. 203.

⁴³ Mainget, Monique; Mersman, Klaus; Visser, Morjolein; Man-Induced Desertification?, Conferencia pronunciada en la Universidad de Naciones Unidas Tokyo, 7 noviembre 1995, (<http://www.unu.edu>).

⁴⁴ Mainget, Monique, *et al.*, Op. cit.

⁴⁵ Warren, Andrew; Agnew, Clive; Op. cit.

2. Fallos en la sociedad; el eje de la cuestión es saber por qué la gente utiliza una técnica que degrada el suelo del que vive.
3. Población. En líneas generales la población ha aumentado en países de clima seco, aunque ello no explica el problema de la desertización, debiendo poner énfasis en otras causas más inmediatas.
4. Recursos comunitarios. Los recursos compartidos, como los suelos para pastoreo, suelen ser abusados, llevándolos a un rápido deterioro.
5. Desigualdad. Algunos autores como BLAIKIE⁴⁶ culpan en gran medida a la desigualdad en la distribución de los recursos como causa real del problema.
6. Pobreza. Cuando un país no tiene recursos para rehabilitar sus suelos, éstos discurren por una pendiente acelerada de degradación que pone cada vez más lejos la solución.

Como conclusión, podemos manifestar que hoy ya nadie culpa exclusivamente a factores climáticos como causantes de la desertización. A lo sumo MAINGUET *et al.*⁴⁷ manifiestan que es probable que no sea posible separar los cambios ambientales derivados de fenómenos climáticos a corto tiempo de la degradación del suelo derivada de las actividades humanas. WARREN y AGNEW⁴⁸, por el contrario, afirman que las sociedades de zonas secas han estado sometidas a una fuerte presión en las últimas décadas. Probablemente no hay una sola causa que explique la degradación; pero lo más destacable es que estas sociedades han perdido el control en un marco económico y político cambiante.

3. Características locales

a) *Sahel*

Nos aproximamos a este fenómeno de desertización por la proximidad con que sentimos sus efectos y porque este proceso ha fomentado el estudio de una teoría general de la desertización aplicable a todos los contextos (con resultados tan estériles como se ha visto) y, por último, porque es un paradigma que se ha de tener en cuenta en todos los países áridos, semiáridos y subhúmedos, como España, que han de sostener políticas que impidan la degradación de los suelos.

En los últimos veinte años se han agravado drásticamente los problemas ecológicos y sociales del Sahel. Las razones son varias y debemos citar entre ellas:

1. El proceso de colonización. Destruyó la forma tradicional de ganadería nómada y agricultura, introduciendo el cultivo de productos que demandaba la metrópoli. Evidentemente la colonización también ha reportado beneficios, pues sin las modernas técnicas de cultivo sería imposible sostener a la población.
2. El aumento demográfico experimentado por la mejora de condiciones.

⁴⁶ Blaikie, P.M., *The political economy of soil erosion*, London, Longman, 1985, pág. 188.

⁴⁷ Mainget, Monique; Mersman, Klaus; Visser, Morjolein; *Op. cit.*

⁴⁸ Warren, Andrew; Agnew, Clive; *Op. cit.*,

3. El abuso del monocultivo, la explotación comercial de los bosques y la extensión hacia el Norte de los cultivos con tierras marginales muy poco aptas.
4. La guerra y los problemas sociales.

El deterioro ambiental del Sahel ha captado al atención de los organismos internacionales como el PNUMA, la UICN, el WWF, favoreciendo las medidas para la salvación de las especies amenazadas. Actualmente, el 6% del territorio del Sahel está declarado protegido; aunque sólo un 1% está totalmente protegido (47.000 Km²)⁴⁹. El territorio se ha convertido también en un laboratorio para estudiar el posible cambio climático.

El Sahel es una zona árida y semiárida, climáticamente expuesta a sequías. La sequía de 1910 a 1918 fue grave; pero el suelo se recuperó con el retorno de las precipitaciones. En 1935 STEBBING publicó "*The Encroaching Sahara: The threat to west African colonies*"⁵⁰, donde observó la progresión del desierto. En 1949 el profesor AUBREVILLE publicó *Climats, Forêts et Désertification de l'Afrique Tropicale*, que antes hemos citado. La zona fue afectada con consecuencias catastróficas por la sequía de 1968 a 1973. La ONU convocó en Nairobi la primera Conferencia sobre Desertificación (UNCOD) en 1977 y estimó que alrededor del 70% de los países sahelianos sufrían una desertización media (que arbitrariamente significaba que la superficie destinada para la explotación agrícola perdía el 25% de su productividad potencial, disminuyendo los recursos) y al menos un tercio sufrían una desertización grave (pérdida de más del 50% del potencial del suelo y consideración como económicamente improductivas de las tierras incultas).

LAMPREY⁵¹ comparó la posición del borde Sur del desierto en Sudán en 1975 tomando como base un mapa de vegetación de 1958 elaborado por HARRISON y JACKSON. La conclusión de LAMPREY fue que el desierto había avanzado de noventa a cien kilómetros en 17 años a una media de 5'5 kilómetros cada año. Este mensaje caló en los discursos políticos y medios de comunicación, teniendo un gran impacto en la conciencia mundial. Discursos de los más altos dirigentes y del Presidente del Banco Mundial e informes como el Brundtlan difundieron la idea de la progresión del desierto. La reacción fue la búsqueda de soluciones que consistían en la construcción de pantallas verdes que impidiesen el avance imparable, gastando enormes cantidades de dinero.

Sin embargo, hoy no se puede sostener lo anterior. La doctrina más autorizada se muestra en contra de la progresión del desierto. AGNEW y WARREN⁵² muestran el error de LAMPREY, que trabajó sobre un mapa de vegetación en un momento de máxima sequía, trasladando el resultado al avance

⁴⁹ Leisinger, Klaus M.; Schmitt, Karin, (Eds); *Überleben im Sahel*, 1992.

⁵⁰ Stebbing, "The Encroaching Sahara: The Threat to west African Colonies", *Geographical journal* n° 85, 1935, págs. 506-524.

⁵¹ Lamprey, H. F., Report on the desert encroachment reconnaissance in northern Sudan, 21st October 10 November 1975, UNISCO/UNEP, 1975, mimeografía, pág. 16.

⁵² Warren, Andrew; Agnew, Clive; Op. cit.,

del desierto, en vez de al cambio ambiental a consecuencia de la sequía. HELLDÉN⁵³, tras estudiar las fotos suministradas por satélite, encuentra que no hay evidencias para aceptar el avance del desierto. Tampoco ha encontrado pruebas de que haya una progresión del complejo de dunas. El autor concluye que hubo una grave sequía, desde 1964 a 1974, que afectó a la vegetación; pero ésta se recuperó tan pronto volvieron las precipitaciones.

Sin embargo, y quizá por la oscuridad del término desertización, se mantiene, por ejemplo, por la ONU⁵⁴, que cada año se pierden por desertización 21 millones Ha.

Lo que no admite discusión es la degradación creciente de la zona que en general se sitúa entre 350 y 600 mm de precipitaciones anuales. MAINGUET *et al.*⁵⁵ han observado un deterioro de la estructura del suelo por la erosión del viento a través de las imágenes de satélite desde 1973; pero comprueban que hay fotos aéreas de 1955-1956 que acreditan ya la presencia de erosión eólica grave. Observan que la hierba perenne ha sido reemplazada por las plantas de temporada que favorecen también la erosión hídrica. Los autores concluyen que queda probado que la degradación del suelo proviene de un uso inadecuado del suelo, especialmente del pastoreo, abusivo durante miles de años y que se ha visto agravado en los últimos años. LEISINGER y SCHMITT⁵⁶ ponen también el acento en la intervención del hombre. Especial consideración tiene el crecimiento de la población que no tiene otra forma de sobrevivir salvo con la agricultura. Actualmente, la población sobrepasa la capacidad de carga del suelo⁵⁷; hay alrededor de 20 personas por Km², teniendo en cuenta que la mayoría está concentrada en las urbes. Los autores culpan también al exceso de animales de crianza y a las políticas gubernamentales que las favorecen y, por último, a la deforestación, debida en gran medida a las necesidades de carbón para cocinar y calefacción.

DARKOH⁵⁸ pone especial énfasis en los fenómenos migratorios, conflicto de tierras, presencia de refugiados, tala de árboles para uso de la madera como combustible para la ciudad, especialmente en el asado de carnes, y la política de cultivos para venta que fomenta el abuso de suelos degradados con producciones que no son de subsistencia.

Nuestra conclusión es que la desertización es un término histórico y no natural. Significa el empobrecimiento de una región ligada al deterioro de los suelos por causas diversas y cuando dicha región carece de otros recursos para

⁵³ Helldén, Ulf, "Desertification Monitoring: Is the Desert Encroaching?", *Desertification Control Bulletin* n° 17, 1988, pág. 8-12.

⁵⁴ World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*. Oxford University Press. New York, 1987, pág. 127s. Según *Our Common Future* (pág. 128), "*Land permanently degraded to desert-like conditions continues to grow at an annual rate of 6 million hectares. Each year, 21 million additional hectares provide no economic return because of the spread of desertification. These trends are expected to continue despite some local improvements*".

⁵⁵ Mainget, Monique; Mersman, Klaus; Visser, Morjolein; Op. Cit

⁵⁶ Leisinger, Klaus M.; Schmitt, Karin; Op. cit.,

⁵⁷ Gorse, J.E.; Steeds, D.R., *Desertification in the Sahelian and Sudanian Zones of West Africa*, Technical Paper n°61, Washington, Banque mondiale, 1987. El Banco Mundial afirma que la capacidad de carga de la zona sahelosudanesa es de 15 personas por kilómetro cuadrado.

⁵⁸ Darkoh, M.B.K., "Population, Environment and Sustainable Development: Desertification in Africa", *Desertification Bulletin*, n° 25, 1994, pág. 20-26.

subsistir. En el supuesto de Africa, el 18% del suelo de regadío está degradado, el 61% del secano y el 74% de los pastos⁵⁹. Si la zona carece de otros recursos es evidente que no existe futuro alguno si se prescinde de la ayuda exterior. Aquí debe residir la solución; pero también puede esconderse el agravamiento del problema. Las ayudas proceden básicamente de Europa y de los EEUU, con mentalidad occidental. Si se cambia el régimen ancestral de la gestión del suelo de estos pueblos se corre el riesgo, una vez desaparezca la ayuda, de degradar aún más el suelo. Numerosas voces critican la cooperación tipo *top-down* y llaman a un cambio para unas relaciones de más comprensión hacia la cultura local⁶⁰. Básicamente, pues, la desertización africana es un problema de erosión del suelo o, como dice DARKOH⁶¹, *the key problem is soil erosion*.

b) España

El problema de la desertización en España es muy grave, aunque no nos percatemos porque tenemos otros recursos con que paliarla. DREGNE⁶², en un estudio de la desertización por continentes, cita sólo a España en Europa manifestando que junto con Norteamérica sufren el mayor porcentaje de desertización en las zonas áridas.

Las provincias con alto y moderado riesgo de desertización, según GARCIA CAMARERO⁶³ son:

| ALTO RIESGO | MODERADO RIESGO |
|---|--|
| Castellón, Cuenca, Valencia, Albacete, Alicante, Murcia, Almería, Jaén, Granada, Córdoba, Málaga. | Palencia, Zamora, Salamanca, Avila, Soria, Huesca, Zaragoza, Lérida, Teruel, Madrid, Guadalajara, Toledo, Cuenca, Ciudad Real, Albacete, Jaén, Badajoz, Cáceres. |

Hay que tener en cuenta que el Mediterráneo es desde los puntos de vista biológico, edafológico, geomorfológico, climático e hidrológico, uno de los ecosistemas con más biodiversidad del planeta. Existe una conexión entre la región mediterránea y la árida. El ecosistema mediterráneo es muy frágil y cambios por razones climáticas o antrópicas pueden conducir con facilidad a la desertización (amenaza recordada por el PNUMA, la UNESCO, la WMO, GLASOD, CORINE). El PNUMA incluye el sureste de España como zona de alto

⁵⁹ Vid. UNEP, Status of Desertification and Implementat of United Nations Plan of Action to combat Desertification, Report of the Executive Director, Nairobi, UNEP, 1992, pág. 81.

⁶⁰ Vid. VV.AA. Grassroots Indicators for Desertification Experience and perspectives from eastern and southern Africa, (dirigido por Helen Hambley; Tobias Onweng Angura), (www.idrc.ca/books/focus/794).

⁶¹ Darkoh, M.B.K., "Desertification the scourge of Africa" Tiempo issue 8, (<http://www.cru.vea.ac.uk/cru/tiempo/issue08/deser.htm>).

⁶² Dregne, H.E. "Desertification of arid lands", Physics of desertification, Hassan, Dordrecht, Holanda, Ed. F. El-Banz and M.H.A., 1986.

⁶³ García Camarero, Julio, Los sistemas vitales, suelo agua y bosque: Su degradación y restauración, Madrid, Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación (Hojas divulgadoras nº 3), 1989, pág. 5.

riesgo de desertización (ZARD), alrededor de 48.957 Km² (parte de la Comunidad Valenciana, Murcia, Granada y toda la provincia de Almería)⁶⁴.

Siguiendo a DREGNE⁶⁵, España se ha desertizado de moderada a severamente en los últimos siglos. La causa reside en el pastoreo abusivo, tala de árboles, erosión en campos trabajados, salinización y ahogamiento de campos de riego. La cabra ha tenido un papel importante en la destrucción de la masa vegetal, pues es un animal que come todo tipo de rebrotes, impidiendo el crecimiento de árboles, induciendo un proceso progresivo de erosión con pérdida de suelo fértil. El autor manifiesta que aproximadamente el 50% de España es árida; de esta porción, alrededor del 70% está desertizada moderadamente y el otro 30% gravemente. Todo el suelo de pastoreo ha sufrido erosión grave. La erosión continúa siendo grave en tierra cultivada de secano. La fertilidad del suelo es baja. La salinización y el ahogamiento de aguas afecta a aproximadamente 240.000 Ha. de tierras de riego.

TOHARIA⁶⁶ manifiesta que desde el punto de vista de las precipitaciones España no es desértica, con excepción de parte de Canarias, y que la razón de que aparezca en los mapas de desierto del mundo es debida a la gran cantidad de suelo fértil que se pierde. Es decir, es un problema de erosión del suelo. De igual manera, RUBIO⁶⁷ señala la erosión como precedente de la desertificación. Igual postura sostiene la Estrategia Forestal Española de 1999.

II. LA RESPUESTA JURÍDICA INTERNACIONAL AL PROBLEMA DE LA DESERTIZACIÓN. EXPOSICIÓN DIACRÓNICA

A. Introducción

Algunos riesgos ambientales no conocen fronteras y la única solución posible viene de la mano del Derecho internacional público. Tal es el caso de la emisión a la atmósfera de gases que provocan el efecto invernadero o la destrucción de la capa de ozono. A falta de compromisos internacionales, parece que los países se comportarían como el clásico “dilema de los prisioneros” invertido, donde cada uno intentaría sacar mayor partida a costa de un riesgo compartido con otros⁶⁸.

⁶⁴ Vid. Ibáñez, J.J. *et al.*, “Mediterranean Soils and Landscapes. An overview”, en *soil degradation and desertification*, dirigida Rubio & Calvo, pág. 30.

⁶⁵ Dregne, H. E., *Op.cit.*

⁶⁶ Toharia, Manuel, *Op. cit.*, pág. 51.

⁶⁷ Rubio, José Luís, “Desertificación en la Comunidad Valenciana: antecedentes históricos y situación actual de erosión”, *Revista Valenciana D’Estudis Autònoms*, Enero/Abril, 1987, pág. 244.

⁶⁸ En el dilema de los prisioneros, que tan abundantísima literatura ha producido, dos personas detenidas por la policía en estancias separadas son acusadas de haber cometido una fechoría. Saben que si uno confiesa y el otro no, la pena para éste será de diez años y para aquél de un año; si ambos confiesan la pena será de cinco años para cada uno y si ninguno confiesa, de dos años para cada uno. Algunos problemas ambientales donde todos los países contaminan y todos sufren los riesgos de contaminación de todos, el comportamiento se explica como un dilema de los prisioneros invertido, donde cada país saca mayor beneficio de la reducción de la contaminación

Otros riesgos, como la destrucción de masas forestales, tienen otro tratamiento. Aquí ya no juegan todos sino sólo unos cuantos; pero los riesgos son para todos. La presencia del Derecho internacional público se precisa para la tutela de todos y la solución sólo puede venir de nuevas fórmulas donde las contrapartidas son un elemento importante.

La erosión o degradación del suelo tiene una naturaleza diferente. En principio, este riesgo ambiental lo sufre el país del pabellón; pero contribuyen todos los países. Las plantaciones masivas de algodón y cultivos de nueces en Africa, fomentados por países y empresas occidentales, tienen buena parte de explicación de la desertización que sufren algunos países de este continente⁶⁹.

De los recursos naturales que existen en el Mundo, el Derecho internacional público es el mecanismo jurídico óptimo para regular los recursos compartidos: aguas, aire, fauna. El suelo es el único recurso que no se comparte; es más, el suelo es el elemento que delimita la extensión de la soberanía nacional y el que más conflictos entre naciones o grupos ha provocado. Sin embargo, hay dos elementos que obligan al Derecho internacional público a ocuparse también del suelo.

- a) Uno ecológico: la interdependencia de los fenómenos ambientales.

La erosión del suelo es la causa más importante, desde una perspectiva mundial, de degradación del suelo. Los efectos de la erosión se trasladan inmediatamente a la vegetación de la cubierta edáfica, dañándola en cantidad y calidad; y si nos hallamos ante una disminución de la vida vegetal, nos situamos ante riesgos globales compartidos por todos. Además, la erosión del suelo tiene efectos graves *off site*, muchas veces, allende las fronteras.

- b) Otro social: la desertización.

La degradación de los suelos provoca una reducción de los productos de la tierra con una incidencia en la alimentación de la población. El hambre y la pobreza, que vienen muchas veces de la mano de la desertización, son el precedente de migraciones con efectos claramente internacionales. La doctrina los ha denominado refugiados ambientales⁷⁰.

La atención que el Derecho internacional público ha prestado a los problemas de degradación del suelo es tardía porque:

- 1) Los efectos de la mala gestión del suelo aparecen con mucho más retraso que en otros medios, como el agua o el aire; por el contrario, las soluciones pocas veces pueden ser a corto plazo.

de los otros y, por eso, si se mantiene sin reducir su contaminación obligará a los demás a reducirla.

⁶⁹ Vid Danish, Kyle W., "International Environmental Law and the "Bottom-Up" Approach: A Review of the Desertification Convention". *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 3, 1995, Bloomington (Indiana, EEUU), pág. 133-176.

⁷⁰ Vid Burns, W., "The international Convention to Combat Desertification: Drawing a line in the Sand?", *International Environmental Law Occasional Paper Series*, Vol. 1, Madison (EEUU), Pacific Center for International Studies, Febrero, 1995.

2) Los suelos degradados siempre han sido reemplazados por nuevos suelos marginales hasta que, en este siglo, se han agotado; y ya no es posible gestionar nuevos suelos. La delimitación de las fronteras en África ha supuesto también la restricción de la libertad de pueblos nómadas tradicionales que se movían en busca de mejores pastos⁷¹.

Las características que han conducido a la aproximación del Derecho internacional público al fenómeno de la degradación del suelo son:

a) Profundidad del problema. La degradación de los suelos se produce por una mala gestión de este recurso, por causas diversas. La consecuencia primera de la degradación de los suelos consiste en la pérdida de productividad de alimentos y, en el contexto de los países en vías de desarrollo, conduce a una pobreza acelerada. Esta consecuencia polifacética ha sido denominada desertificación⁷². El Derecho internacional público asumió por primera vez esta problemática, lamentablemente, como “*Anknüpfungspunkt*”; aunque, desde luego, las soluciones las ha orientado hacia las causas de la degradación del suelo.

b) Globalidad del problema. Cuando el Derecho internacional público se enfrenta con este problema, lo hace por su extremo más doloroso: África. Se estimó entonces, que más de novecientos millones de personas de todo el mundo y más de cien países sufrían este problema.

c) Imposibilidad de los países pobres de solucionar, por sí mismos, la degradación de sus suelos. Las soluciones de la degradación del suelo sólo pueden ser a largo plazo y con estrategias muy laboriosas. En clima secos y ante sequías cíclicas, el suelo debe aliviarse del estrés de cultivos agobiantes y los países sin otros recursos son incapaces de dar solución a este problema.

B. El Derecho internacional público regulador de la degradación del suelo

Como veremos más adelante, la regulación de la degradación del suelo por parte del Derecho internacional público ha evolucionado desde las declaraciones internacionales hasta las obligaciones internacionales. Ha existido un proceso de profundización en el conocimiento del problema, un refinamiento normativo y una especialidad en este ámbito en el Derecho internacional.

La primera etapa de la regulación internacional se califica genéricamente como “*soft Law*”⁷³. El *soft Law* viene caracterizado, comúnmente, por una

⁷¹ Vid Danish, Kyle W., Op. Cit.

⁷² Danish describe el fenómeno manifestando que “*early researchers of dry land degradation created a kind of Faustian bargain by naming the phenomenon which they observed desertification*”, Op. cit., pág. 134.

⁷³ Vid Dupuy PM “Soft Law and the International Law of the Environment” Michigan Journal International Law, vol. 12, nº 2, 1991, pág. 420-235; Juste, Ruiz José, “Tendencias Actuales del Derecho Internacional y del Medio Ambiente” en la Protección Jurídica del Medio Ambiente (coordinado por José Manuel Valle Muñoz), Elcano, Aranzadi, 1997; Juste Ruiz, José, Derecho Internacional del Medio Ambiente, Madrid, McGrawHill, 1999, Pág. 39 y ss.

ausencia de obligación estricta por parte de los Estados⁷⁴. Sin embargo, ello puede significar que el *soft Law* es una regla hecha para no ser aplicada; con lo cual, incluso, es difícil que una regla así pueda participar de la categoría de regla. Podemos dar dos sentidos al término *soft Law*, uno fuerte y uno débil. En el fuerte, ponemos énfasis en la segunda palabra y, en el débil, en la primera. En sentido fuerte, *soft Law* es verdadero derecho; pero que, por la naturaleza del objeto que regula, no puede pasar de meras declaraciones programáticas con el fin de que, en la medida de lo posible, se aplique la norma. Estaríamos hablando, más propiamente, de principios donde las consecuencias jurídicas y los elementos regulados se muestran abiertos y, precisamente por ello, por la indeterminación concreta del supuesto de hecho, la norma de *soft Law* se aplica en la medida de lo posible⁷⁵. Es, así, verdadero derecho vigente; y por tanto, los tribunales están obligados a aplicarlo según las técnicas articuladas de aplicación del Derecho⁷⁶. En sentido débil, el *soft Law* significaría meros consejos o declaraciones de intención que no forman parte del Derecho y que, por tanto, tendrían sólo un peso moral que determinarían la motivación última de una decisión; pero no la justificarían técnicamente⁷⁷ y, por tanto, estaríamos materialmente fuera de lo jurídico. El peso jurídico del *soft Law* hace que los países se vean, a veces, obligados a formular reservas a estas clases de normas.

La última etapa del Derecho internacional en esta materia está marcada por la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, de 1994⁷⁸. Este instrumento conforma el Derecho internacional, en su ámbito, con las características del Derecho internacional ambiental más avanzado⁷⁹: a) Expansión objetiva. La Convención completa el catálogo de recursos naturales protegidos por el Derecho internacional. b) Expansión subjetiva. Los ciudadanos (especialmente los afectados), y asociaciones (especialmente las ONG), cobran un peso en el Derecho Internacional que nunca antes tuvieron, y que sin duda en futuros convenios se traducirá en un estatuto jurídico propio que los Estados deberán respetar. c) Expansión normativa e institucional, que comportan un refinamiento jurídico traducible en una “asimetría convencional”, cuando las partes tienen diversas y diferentes obligaciones; “relatividad de compromisos”, cuando éstos dependen de situaciones objetivas, como determinados índices económicos y plazos; y “continuidad del proceso normativo”, cuando el proceso viene dirigido por normas-planos.

⁷⁴ Se suele expresar este término en lengua inglesa como “*not primarily legalistic document*”, “*not prima facie binding on states*”, *not formally binding*”. Vid Birnie, Patricia W.; Boyle, Alan, *Basic documents on International Law and the Environment*, Oxford (New York), Clarendon Press, 1995, pág. 1 y 9.

⁷⁵ Vid Atienza, Manuel; Ruiz Manero, Juan, *Las piezas del derecho*, Teoría de los enunciados jurídicos, Barcelona, Ariel, 1996, pág. 9.

⁷⁶ Vid. Dworkin, Ronald, *Taking Rights Seriously*, Londres, Ed. Duckworth, 8ª, 1986, (1ª Ed. 1977), pág. 92.

⁷⁷ Vid Aarnio, Aulis, *Lo racional como razonable*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pág. 166 y ss.

⁷⁸ BOE 11 de febrero de 1997.

⁷⁹ Características tomadas del profesor Juste Ruíz, op. cit.

Pero, además, la Convención supone una penetración a nivel nacional⁸⁰, determinando la estrategia de los países signatarios afectados y tutelándolos en sus políticas ambientales. Sin embargo, aún se precisa más concienciación de que el medio ambiente es sólo uno y compartido por todos para pasar al siguiente peldaño: la cesión de la soberanía internacional en estos ámbitos en beneficio de las instituciones internacionales⁸¹.

C. La Conferencia de Estocolmo de 1972

La Conferencia de las Naciones Unidas, reunida en Estocolmo, del 5 al 16 de junio en 1972, sobre el Medio Humano⁸², fue la primera que de forma específica trató los problemas ambientales. Asistieron 113 países. No asistieron la mayoría de los países del bloque socialista. La Conferencia fue convocada por la Resolución 2398 (XXIII) de 1968 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

La Conferencia aprobó la Declaración sobre el Medio Ambiente, formuló otras resoluciones contingentes y adoptó un Plan de acción, con un programa de actuación mundial⁸³.

La Declaración tiene la finalidad de constituir un marco de referencia de los problemas ambientales y en el texto de trabajo, en inglés, se evita el término prescriptivo “*shall*” por el admonitorio, “*should*” o “*must*”. La Declaración tiene dos partes diferenciadas. La primera, de declaraciones de principios e intenciones; i.e., de proclamas; y la segunda, de principios: en total 26. La Declaración no sobrepasa el umbral del principio y por tanto no regula con concreción ningún supuesto específico.

En toda la Declaración late la confrontación Norte-Sur y se traslada a su contenido. La contaminación se asocia tanto a la industrialización como al subdesarrollo. Se exhorta, en fin, a la lucha contra la contaminación, y también contra la pobreza. En la tensión entre desarrollo y protección ambiental prima más el primer elemento.

La Conferencia se celebró cuando había una incipiente conciencia social sobre los problemas ambientales. En 1962 apareció *Silent Spring* de RACHEL CARSON, denunciando la aparición del DDT en los tejidos de varias especies de animales. No obstante, no es hasta después de la Declaración de Estocolmo, cuando existe una exigencia social para resolver los problemas ambientales; tanto por la manifestación retardada de algunos problemas ambientales como por catástrofes individualizadas con amplia repercusión en medios sociales.

Cuando se celebró la Conferencia de Estocolmo, en 1972, el Africa subsahariana ya sufría desde 1968 una sequía de tres años. Ese mismo año, 1972,

⁸⁰ Bryant, Tannetje L., “A new Approach to an Old Problem: The Convention to Combat Desertification”, *Environmental and Planning Law Journal*, Vol. 13, Diciembre 1996, North Ryde (Australia) the Law Book Company Ltd, pág. 445-460.

⁸¹ El proyecto de la Carta de la Tierra (cuyo borrador es de fecha 18 de marzo de 1997) puede ser la primera piedra de las nuevas relaciones institucionales.

⁸² Doc.A/Conf.48/14/Rev.1.

⁸³ Vid Campins Eritja, Mar, “La institucionalización de la cooperación internacional para la protección del medio ambiente”, en *Manual de gestión del medio ambiente* (coordinador Manuel A. Soler), Barcelona, Ariel, 1997, pág. 341.

fue el más seco en toda la región, con precipitaciones anuales de apenas 54 mm⁸⁴. A pesar de ello, la Declaración sólo contiene dos Principios que puedan predicarse para la erosión y mala gestión del suelo:

Principio 2.- Los recursos naturales de la tierra incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente las muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

Principio 3.- Debe mantenerse y, siempre que sea posible, restaurarse o mejorarse la capacidad de la tierra para producir recursos vitales renovables.

En la Conferencia de Estocolmo tiene origen el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)⁸⁵. Fue creado con el fin de liderar el cuidado ambiental, fomentar la cooperación e información ambiental y contribuir a la mejora de la calidad de vida, sin comprometer las futuras generaciones. Se creó para ser la conciencia ambiental de toda la organización institucional de las Naciones Unidas. Hoy, después de más de veinte años de existencia del PNUMA, ya no es un mero programa como se diseñó. Es un verdadero cuerpo con una composición estructural compleja y presencia importante en todas las regiones del mundo. Dirige y coordina cientos de proyectos en todas las ramas ambientales. Quizá, no esté lejos el momento en que el PNUMA se convierta formalmente en un organismo especializado, como la FAO o UNESCO.

D. La Conferencia de Nairobi (Uncod)

Las imágenes de televisión de los primeros años de la década de los setenta mostrando las hambrunas del Sahel conmovieron a la comunidad internacional. Todo ello fue seguido de una cierta literatura científica, llamando la atención sobre tres aspectos:

a) Que la sequedad y pérdida de cultivos, en definitiva, el estado desértico que se había apoderado del Sahel, no era exclusivamente debido a la sequía; sino, principalmente, a la acción antrópica⁸⁶.

b) Que el desierto avanzaba cubriendo con sus arenosas dunas lo que antes eran vergeles y huertas⁸⁷.

⁸⁴ Desertificación: An Overview, UN. Doc A/CONF. 74/1 (1977).

⁸⁵ El PNUMA es la traducción castellana del acrónimo inglés UNEP (United Nations Environmental Program).

⁸⁶ Nos remitimos al título I.

⁸⁷ *Ibíd.*

c) Que el problema de la “nueva desertización” no era sólo una cuestión particular de Africa, sino de todo el mundo⁸⁸.

Con estos antecedentes, la Asamblea General de las Naciones Unidas, por Resolución 3337 (XXIX) de 1974, convocó una Conferencia sobre la Desertificación (UNCOD), delegando en el Director Ejecutivo del PNUMA, a la sazón, MOSTAFA KAMAL TOLBA y en su Consejo Gubernativo. La Resolución de la ONU enfatizó que se utilizase todo el conocimiento disponible sobre la materia. Desde dentro y fuera del PNUMA se estudió la materia y se recopilaron datos acerca de las relaciones de la desertización con el clima, el cambio ecológico, la tecnología y la sociedad. Igualmente se realizaron estudios referentes a países y regiones, y se empezó a trabajar sobre mapas de la desertización. A la celebración de la Conferencia, ya se disponía del Mapa Mundial de la Desertificación.

1. Plan de acción de lucha contra la desertificación (PACD)

Del 29 de Agosto al 9 de Septiembre de 1977, alrededor de 500 delegados de 94 países discutieron en Nairobi los textos preparados sobre la desertización. La sequía había remitido en el Sahel; desde 1973 se volvió a las precipitaciones normales. La vegetación se había recuperado y, no obstante, se habló en la Conferencia de desertización. La Conferencia aprobó el Plan de Acción para combatir la Desertificación (PACD), que contiene 28 recomendaciones. El documento total se agrupa en párrafos, en total 104, que fueron discutidos y aprobados uno a uno sobre un proyecto que había sido previamente discutido en foros regionales⁸⁹.

La Conferencia recomendó a la Asamblea General de las Naciones Unidas que transmitiese el Mapa de la Desertificación a los Estados miembros de la ONU y a la comunidad internacional. La aprobación, de esta manera, de un mapa de zonas en proceso de desertización suponía avanzar de forma concreta en la localización del problema. También recomendó a todos los gobiernos, a la Asamblea General de la ONU y a todas las instituciones internacionales que adoptaran las 28 recomendaciones y urgió a que se financiase la ejecución del Plan de Acción. Finalmente, hizo algunas declaraciones particulares, como exhortar especialmente a la Asamblea General de la ONU y otros organismos institucionales para asistir a los países menos desarrollados y países sahelianos para cumplir el Plan de Acción y, por último, formuló otras declaraciones políticas.

El Plan de Acción no es un convenio sujeto a la firma de los Estados, sino una Declaración de una Conferencia Internacional, donde se pone el acento en los principios y recomendaciones para abordar el problema de la desertización; pero no en los compromisos para financiar el Plan.

⁸⁸ *Ibíd.*

⁸⁹ United Nations Conference on Desertification, Round-up, Plan of Action and Resolutions, United Nations, 1978. Vid Joyner, Christopher C., “Towards transnational management of Desertification: The Eco politics of Global concern”, *International Law*, nº 16, 1982, pág. 67.

El Plan de Acción parte de una definición de desertificación totalmente inoperativa. La define en el §7 como la disminución o destrucción del potencial biológico del suelo, y que puede conducir, últimamente, a unas condiciones como desérticas (*desert-like conditions*). Se observa que la definición legal arrastra la discrepancia existente en la doctrina sobre este término: así, para el Plan, la desertificación se manifiesta como el deterioro del suelo, agua y otros recursos naturales bajo estrés ecológico (§13); cuya solución debe venir a través de la educación, el avance social y económico y el ajuste del crecimiento de la población al desarrollo de los recursos (§13); y cuyas causas varían según las regiones afectadas, y cada una puede requerir una aproximación diferente (§15), siendo los gobiernos los que de forma primaria deben desarrollar el Plan de Acción (§17). Consecuentemente con la definición que propone, parte de la premisa de considerar que toda la zona árida está en riesgo del proceso de desertización, esto es el 14% de la población mundial⁹⁰.

El objetivo inmediato del Plan de Acción es prevenir y parar el avance de la desertificación en zonas áridas, semiáridas, subhúmedas y otras vulnerables (§10); no siendo este problema susceptible de soluciones rápidas, pero sí urgente en algunos supuestos (§11); que se debe solucionar en un amplio programa, a través de la promoción social y el progreso económico (§12).

En las recomendaciones para la acción nacional y regional se observan todas las tensiones políticas del momento. Son recomendaciones generales, vagas, que pudieron reunir un consenso general: para evaluar la desertificación y la mejora de la gestión del suelo (evaluar y determinar la desertificación y la degradación de los recursos naturales; recomendación 1; §21-23 en las zonas más sensibles, introducir la planificación y gestión acordes con la ecología y también con la ética, dirigidas al desarrollo (recomendación 2; §24-25); buscar el compromiso y participación de la gente (recomendación 3; §27-28); para combinar la industrialización y la urbanización de suelos con el desarrollo de la agricultura en las zonas áridas (difundir y participar las experiencias, positivas y negativas; recomendación 4; §30); para la corrección de la desertificación (uso ambientalmente aceptable del agua; recomendación 5; §31-33), mejorar las condiciones de la tierra de pastos degradados (recomendación 6; §34-36), adoptar medidas de conservación y uso racional del suelo de secano (recomendación 7; §37-40), adoptar medidas de conservación y uso racional del suelo de regadío (recomendación 8; §41-43), conservar la vegetación, realizar plantaciones, estabilizar dunas plantando cinturones verdes (recomendación 9; §44-46), conservar la flora y fauna (recomendación 10; §47-49), adoptar sistemas para controlar las condiciones climáticas, hidrológicas y edafológicas de los recursos (recomendación 11; §50); de carácter socioeconómico (analizar y evaluar los factores sociales, económicos y políticos que sostienen el proceso de desertificación (recomendación 12; §51-56), que los países "que así lo deseen" adopten políticas económico-demográficas (recomendación 13; §57-60), facilitar asistencia sanitaria a las personas (recomendación 14; §61-62), planificación urbana, evitando construir infraestructuras en los suelos aptos para uso agrícola (recomendación 15; §63-65), adoptar sistemas para controlar las condiciones humanas de vida (recomendación 16; §66-70); para asegurar los riesgos de la

⁹⁰ Parte II, §4 se dice que de 50 a 78 millones de personas están afectadas directamente por pérdidas en productividad asociadas al proceso de desertificación.

erosión y de la sequía (adoptar medidas preventivas para combatir el riesgo de desertificación y esquemas de seguros a nivel nacional compatibles con las necesidades de las personas (recomendación 17; §71-73); para reforzar el conocimiento técnico y científico a nivel nacional (usar y potenciar la ciencia y tecnología (recomendación 18 §74-76), moderar el consumo de energía procedente de la vegetación en favor del gas y electricidad (recomendación 19; §77-78), adoptar programas de aprendizaje, educación e información (recomendación 20; §79-81), coordinación de los diferentes departamentos nacionales con competencias sobre el asunto (recomendación 21; §82-84); para la integración de programas antidesertificación dentro de planes generales de desarrollo (formular de forma inmediata programas contra la desertificación por parte de los gobiernos de países gravemente afectados (recomendación 22; §85-86); para la acción internacional y la cooperación (recomendar a la Asamblea General de las Naciones Unidas que requiera a su Secretario General y al resto de los organismos internacionales de las Naciones Unidas para que sostengan y financien la acción internacional en el contexto del Plan de Acción (recomendación 23; §88-89), recomendar a la Asamblea General de la ONU que divulgue la labor de la Organización Meteorológica Mundial (WMO) y de otros organismos internacionales y científicos, referente al estudio del clima en el mundo, y aconsejar a los gobiernos que apoyen y participen en el programa sobre clima mundial y en la conferencia sobre cambio climático (recomendación 24; §90; conferencia que se celebraría posteriormente), coordinar la acción de las organizaciones encargadas de desarrollar el Plan de Acción (recomendación 25; §91-92), cooperación de gobiernos nacionales en el uso razonable del agua y otros recursos compartidos (recomendación 26; §93-95)); y por último, para ejecutar el propio Plan (que el PNUMA sea responsable de la coordinación y seguimiento del desarrollo del Plan de Acción y que la Comisión Regional de las Naciones Unidas lo sea de coordinar y ejecutar los programas intra-regionales adoptados por diferentes Estados -recomendación 27; §101-103-, que todas las instituciones de las Naciones Unidas sean responsables de la ejecución del Plan de Acción, procurando, entre otras cosas, la constitución de una cuenta especial para sufragar los gastos de la ejecución, -recomendación 28; §104).

No existe mención en el Plan para adoptar un Convenio específico, aunque sí se alienta a la firma del Convenio sobre Cambio Climático.

El PACD descansó sobre los gobiernos de los estados el protagonismo y peso de su ejecución. El PNUMA se ha encargado de coordinar de forma general el PACD, pero dos organismos, constituidos como resultado de la UNCOD, tienen una importancia manifiesta: el *Interagency Working Group on Desertification* (IWGD)⁹¹, que guía al PNUMA en el desarrollo del PACD y, por tanto, le ayuda en el cumplimiento de sus obligaciones; y el Grupo Consultivo para Controlar la Desertificación (DESCON)⁹², que asigna los recursos existentes para combatirla. Se creó una Cuenta Especial para financiar la ejecución del PACD y un organismo regional para la ejecución del PACD en la zona sudano-saheliana (UNSO)⁹³.

⁹¹ UN DOC.UNEP/GC.6/13E(1978).

⁹² *Ibidem*.

⁹³ UNSO se estableció previamente, en 1973, como organismo regional que debía rendir cuentas al PNUMA y a United Nations Development Programme/Programa de Fomento de Naciones Unidas

En 1980 se estimó que un plan, sólo para detener el avance de las zonas desertizadas, de 20 años de duración, podría costar alrededor de 4.500 millones de dólares USA, cada año. De esta cantidad, se estimó que 2.400 millones serían necesarios al año para los países en vías de desarrollo. Se tenía en mente la experiencia de los EEUU, donde algunas zonas que sufrieron el *dust bowl* durante los años treinta y, posteriormente, una sequía durante los cincuenta, se recuperaron gracias a una acción planificada consistente en: a) control del uso del suelo a través de instrumentos legales, b) política de uso del suelo, suficientemente explicada a los agricultores y gestores, a través de guías, c) ayuda financiera⁹⁴, d) control de infraestructuras, fomento y desarrollo de las zonas afectadas, y e) aplicación de la ciencia y la técnica en la conservación de los recursos. Con la estimación de 4.500 millones de dólares USA anuales para detener la expansión de la desertificación, se esperaba evitar la pérdida en producción de 26.000 millones anuales, (cifras de 1980); aparte estarían los costes para rehabilitar las zonas ya degradadas⁹⁵.

En el primer informe del PNUMA sobre la evaluación de la ejecución del PACD, de 1984⁹⁶, se comprobó que las medidas adoptadas no produjeron resultados sustanciales en ninguno de los países afectados, ninguno de los cuales había desarrollado su plan de acción. La desertificación era más grave en 1984 que en 1977⁹⁷.

En 1991, apenas 20 países afectados⁹⁸ (de 99) habían desarrollado sus planes nacionales para combatir la desertificación⁹⁹ (NPACD), según el informe de la directora ejecutiva del PNUMA, ELIZABETH DOWDESWELL. Se estimó en dicho informe que el gasto total en países en desarrollo, desde 1978 a 1991, había sido de 500.000 a 800.000 millones de dólares USA, cada año, teniendo en cuenta las cantidades gastadas por DESCON, otros organismos del seno de las Naciones Unidas, en especial la FAO y el Banco Mundial y por multitud de fundaciones y otros organismos internacionales en colaboraciones bilaterales con países afectados.

A pesar de todo ello, el problema de la desertificación en 1991 era mucho más grave que en 1978. Los éxitos fueron escasos y locales, como algunas

(UNDP), con el fin de coordinar los programas para la recuperación de la sequía y administrar el Trust Fund para la antidesertificación de las Naciones Unidas. Después de UNCOD, UNSO expandió su campo de operaciones a los países del este de Africa y hoy abarca a 22 países africanos. Vid, Burns, W., Op. cit. pág. 15, y el Informe del director ejecutivo del PNUMA de 1991, Status of Desertification and Implementation of the United Nations Plan of Action of Combat Desertification, citado adelante.

⁹⁴ Se estima que desde 1935 a 1975 el Gobierno Federal gastó alrededor de 15.000 millones de dólares USA en las zonas afectadas.

⁹⁵ Informe del Director ejecutivo PNUMA, United Nations Environmental Programme, Report of the Executive Director, Status of Desertification and Implementation of the United Nations Plan of Action of Combat Desertification, UNEP/GCSS III/3, 1991. Dicho informe de más de 85 páginas fue realizado a instancias de la Resolución 44/172 de 19 de diciembre de 1989 de las Naciones Unidas.

⁹⁶ UNEP, General Assessment of the Programme, GAP, 1984.

⁹⁷ Bryant, Tannetje L., Op. cit., pág. 448.

⁹⁸ De todos ellos, apenas unos cuantos tienen verdadero valor.

⁹⁹ Países que están ejecutando su Plan Nacional de Acción contra la Desertificación (NPACD) son Argentina, Malí, Mauritania, Senegal, Túnez, Benin, Botswana, Burkina-Faso, Chad, Jordania, Kenia, Pakistán, Somalia, Sudán, Siria, Tanzania, Uruguay. Países con NPACD en elaboración: Mongolia, Perú, Yemen (Informe del PNUMA, Status of Desertification, Op cit).

inversiones en Senegal, Burkina Faso y Togo, donde los programas de acción buscaron el apoyo de las personas afectadas¹⁰⁰.

El informe estimó que los costes de un programa de 20 años serían los siguientes:

Cantidades en miles de millones de dólares USA anuales.

| | Prevención en áreas no afectadas o sólo ligeramente por la desertización (30% de la tierra seca; 70% regadío, 53% seco, 27% pasto) | Medidas en suelo moderadamente afectado y apto para producción (pérdidas 10-25% cultivos, 25-50% pastos) 23% regadío, 40% seco y 28% pasto. | Rehabilitación en suelos afectados grave y muy gravemente. |
|----------------------------|--|---|--|
| En países industrializados | 0'6-1'8 | 1'0-3'0 | 2'4-3'0 |
| En países en desarrollo | 0'8-2'4 | 1'4-4'2 | 3'8-8'0 |
| Total | 1'4-4'2 | 3'8-11'4 | 6'2-11'0 |

Por último, el informe estimó que los costes anuales por pérdida de producción podían ser de 42.000 millones anuales; y los costes *off site*, de 2-3 veces a 10 veces superiores¹⁰¹.

2. Valoración de la ejecución del PACD

La generalidad de la opinión científica estima que el desarrollo del PACD fue un fracaso¹⁰². También es de la misma opinión el informe del PNUMA¹⁰³. Según el informe, las causas del fracaso fueron:

a) Los programas para combatir la desertificación, tanto nacionales como internacionales, no tuvieron nunca prioridad, por existir otras necesidades más apremiantes. Consecuentemente, la falta de dotación económica comportó la imposibilidad de ejecutar el PACD.

b) Los países en vías de desarrollo eran incapaces, por sí mismos, de solucionar su problema. La necesidad exterior de recursos financieros y técnicos era esencial, y ambos faltaron.

¹⁰⁰ Informe PNUMA, Status of Desertification, Op. cit, pág. 36-38.

¹⁰¹ Informe PNUMA, Status of Desertification, Op. cit.

¹⁰² Vid Dregne, H. E.; Kassas, M.; Rozanov, B.; "A new Assessment of the World Status of Desertification", Desertification Control Bulletin, Bulletin 6, 6 (1991).

¹⁰³ PNUMA 1991 Status of Desertification citado. El Director Ejecutivo Mustafa Tolba calificó los resultados del PACD como patéticos (Burns, Op. cit., pág. 16).

c) Los programas de control de la desertificación no se integraron dentro de otros programas mayores de desarrollo socioeconómicos y se les dio una consideración de programas para remediar un daño ecológico.

d) Las personas de las zonas afectadas no tuvieron intervención y participación en el desarrollo de los programas.

e) A menudo, se buscó la solución en medios técnicos, cuando las causas descansan en razones sociopolíticas y económicas.

A nuestro juicio, dos tipos de argumentos u obstáculos han contribuido al fracaso del PACD, que podemos clasificar en fallos de diseño y de ejecución; pero también los podemos distinguir en estructurales, técnicos y políticos. Los problemas de ejecución son más sencillos de resolver que los de diseño, los técnicos son más sencillos de resolver que los políticos, y éstos que los estructurales.

| | Fallos de diseño | Fallos de ejecución |
|----------------------|--|--|
| Fallos estructurales | 1. Incompatibilidad del Plan a largo plazo con las necesidades a corto de los sistemas políticos. | 6. Burocracia excesiva. |
| Fallos técnicos | 2. Ambigüedad en la definición de la desertificación. 3. Desmesura del PACD. Falta de objetivos claros y concretos. 4. No estimación de las posibilidades presupuestarias desde el inicio. | 7. Falta de planificación en la ejecución de proyectos y falta de apoyo después de ejecutado el proyecto. Ausencia de continuidad en la asistencia. |
| Fallos políticos | 5. Excesivo protagonismo de los Estados en el PACD. | 8. Intervención <i>top-down</i> 9. desviación de fondos para obras de infraestructura. 10. Competencia de los organismos en la captación de recursos. 11. Falta de dotación económica suficiente. |

1. El PACD es un plan de inversiones a muy largo plazo. Inicialmente se planteó a 20 años. En 1991, en el informe del Director ejecutivo del PNUMA, se volvió a plantear un programa de inversiones a 20 años que concluirían en el año 2020. Los beneficios de dicho plan son a largo plazo. Sin embargo, la estructura sociopolítica de los Estados impide la inversión en proyectos a largo plazo. Los dirigentes se ven necesitados de rentabilidad a corto plazo. Este problema no tiene fácil solución. No es posible modificar la estructura

política de los Estados¹⁰⁴ y, por tanto, los objetivos de cualquier plan en esta línea deben ser más próximos¹⁰⁵.

2. La definición de la desertificación asumida por la UNCOD y reflejada en el PACD es inaprehensible. De hecho, se tuvo que aprobar el Mapa de zonas afectadas por la Desertificación pues, en caso contrario, no se hubiese sabido quién sufría el fenómeno. La ambigüedad del término “*desert-like conditions*” produjo un derroche de literatura en la concreción de la definición del problema, en vez de avanzar en su resolución. El mismo PNUMA¹⁰⁶ corrigió la definición, concretándola objetivamente, (la desertización es la degradación del suelo), y geográficamente, (sólo se manifiesta en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas). GLANTZ y ORLOWSKY¹⁰⁷ determinaron que en 1983 existían en la literatura científica más de 100 definiciones de desertificación¹⁰⁸.
3. El PACD es excesivamente complejo, largo, y prolijo, y ello hace que se pueda cumplir con excesiva dificultad. Los objetivos, de esta forma, son prácticamente ilimitados; lo que, a su vez, comporta una imposibilidad en la cuantificación de su progreso, porque cualquier inversión puede potencialmente considerarse como integrada en el PACD.
4. A lo anterior se añade un plan desprovisto de análisis de los fondos disponibles. El PACD se limita a urgir a la Asamblea General de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales para dotar al Plan financieramente. Ello posibilitó apenas controversia en la discusión de las medidas y recomendaciones, pues todas tenían cabida de esta forma.
5. Excesivo protagonismo de los Estados. El PACD dejó en los Estados el peso del desarrollo de la lucha contra la desertificación. De todos los Estados con territorio en zona seca (árida, semiárida y subhúmeda seca), 18 se consideran industrializados y no requieren ayuda exterior. Para estos el PACD es superfluo. Para el resto, 81 Estados en vías de desarrollo, la ayuda exterior es vital. Sin embargo, no existe garantía de que los fondos y programas administrados y dirigidos por los Estados se destinen al objetivo real perseguido¹⁰⁹.

¹⁰⁴ El Derecho es la única disciplina que puede resolver esta paradoja. Así, la CCD, como veremos más adelante, exige como norma concreta y como principio que los planes se realicen a largo plazo.

¹⁰⁵ Burns manifiesta que tanto los países donantes, como los receptores, como las ONG, prefieren proyectos para la agricultura donde los beneficios se ven a corto plazo y no los destinados a la rehabilitación de suelos degradados donde, difícilmente, se pueden amortizar resultados en menos de 25 años. Burns, Op. cit., pág. 16.

¹⁰⁶ Informe PNUMA Status of Desertification, Op. cit.

¹⁰⁷ Glantz, M; Orlowki, N.; “Desertification: A Review of the concept”, Desertification Control Bulletin, nº 9, 1983, pág. 15.

¹⁰⁸ Vid Bryant, Op. cit., califica este autor el Plan como *inadequate consideration of the social and economic causes of desertification*, pág. 448; Vid Danish, Op. cit., pág. 145.

¹⁰⁹ Geoff Tansey “The Grass Roots Strategy for holding back the deserts”, Financial Times, 14 de octubre de 1994, opina que la solución no está en los planes nacionales sino en planes de comunidades locales (citado por Danish, Op. cit., pág. 147).

6. La burocracia para la ejecución del PACD ha sido excesiva, y buena parte de los fondos destinados a combatir la desertificación se han quedado en los propios organismos para pago del personal y asesores¹¹⁰.
7. Los proyectos concretos se realizaron con un alto desconocimiento de la realidad y no se planificaron ni los trabajos necesarios ni la coordinación técnica para procurar su éxito¹¹¹. Además, una vez considerado finalizado el proyecto se suspendía la asistencia técnica. Uno de los ejemplos multimillonarios es el proyecto del Sahel verde (Green Sahel), basado en un “*donor-funded scheme*”, que tenía por objeto la forestación de una región amplia en forma de faja a lo largo del Sahel, cruzando varios países. El gigantesco proyecto fue un desastre¹¹². El dinero, invertido a pequeñas escalas en las comunidades, hubiese dado buen provecho. El propio Banco Mundial reconoció en 1990¹¹³ que la variabilidad local del fenómeno de la desertificación es tan grande que no es posible abordar el problema con soluciones globales o regionales, sino locales. No obstante, desde 1977 a 1992, casi todos los proyectos han sido a gran escala¹¹⁴.
8. La intervención *top-down* (de arriba abajo) significa que viene orientada según las consideraciones y cánones de los promotores, financiadores y asesores del plan, sin que la opinión y parecer de aquéllos a los que se dirige el plan tenga peso. El PACD está presidido por esta orientación. Así, la mayoría de los proyectos que se realizaron por los Estados fracasaron por falta de apoyo y participación de la comunidad a la que se dirigían¹¹⁵. Realmente, los proyectos que funcionaron fueron los arrojados e impulsados por las ONG¹¹⁶.
9. Parte de los recursos económicos destinados a atender la lucha contra la desertificación se han destinado a otros fines, muchas veces en cantidades ingentes, sin consideración a los planes de desertificación¹¹⁷.
10. Los organismos regionales han competido en la captación de recursos. UNSO y CILSS¹¹⁸ se han visto como competencia¹¹⁹; e igualmente el OSS¹²⁰ se ha visto en conflicto con CILSS y IGADD¹²¹.

¹¹⁰ Burns, Op. cit., pág. 15, cita al UNSO, que rebajó su *staff* de 106 personas a 30 a consecuencia de una auditoría sufrida; o el International Authority on Drought and Desertification (IGADD) que se constituyó en 1986 para los países del cuerno de Africa (Etiopía, Sudán, Somalia, Kenia, Djibouti y Uganda), organismo que apenas ha tomado decisiones debido a las continuas discusiones y enfrentamientos.

¹¹¹ Vid Bryant, Op. cit., pág. 148; Danish, Op. cit., pág. 114; Thomas, David S.G.; Middleton, Nicholas J., *Desertification: Exploding the Myth* 22-23, 1994, pág. 67 (citado Danish, pág. 145) manifiestan que las cifras que ofrecía el PNUMA se basaban en “*guesstimates*”.

¹¹² Vid Danish, Op. cit., pág. 146.

¹¹³ Nelson, Ridley, *World Bank Technical Paper* n° 116, *Dryland Management: The “desertification” Problem*, 1990, pág. 22.

¹¹⁴ Danish, Op. cit., pág. 147.

¹¹⁵ Danish, Op. cit., pág. 146; UNEP *Status of Desertification*, Op. cit., pág. 67.

¹¹⁶ Danish, Op. cit., pág. 148.

¹¹⁷ Burns, Op. cit., pág. 15, cita al UNSO que desvió fondos para la construcción de carreteras.

11. Las necesidades de financiación, como hemos visto, se cifraron en una cantidad muy superior a la gastada. El PNUMA ha manifestado que el gasto sólo ha sido de un dólar USA por cada habitante de la zona con riesgo de desertificación y año¹²².

E. Conferencia De Río (UNCED)

1. Introducción

La Conferencia de Río de 1992, veinte años después de la de Estocolmo, se celebró con una expectativa mundial importante. Podemos dibujar el contexto de la Conferencia de Río con los siguientes elementos:

1) Catástrofes ambientales mundiales que sobresaltaron a los dirigentes y ciudadanos de todo el mundo y afligieron a miles de personas. La más significativa fue la de Chernobil.

2) Peso significativo de los partidos políticos y movimientos verdes en los países occidentales e integración de parte de los programas verdes por los partidos políticos mayoritarios.

3) Una nueva organización social con peso significativo: La ONG¹²³. Las ONG ambientales suponen una nueva realidad para desarrollar las políticas ambientales. Estas organizaciones tienen un calado, dimensión y proyección tan enorme en los planos político y social que marcarán una tendencia en las futuras relaciones sociales y políticas.

4) El peso significativo de los medios de comunicación, tanto los especializados en temas ambientales como los generales. Un ejemplo significativo puede ser el asunto del “*Love Canal*” que motivaría la promulgación, en 1980, de la Ley del Superfondo (CERCLA) americana. El canal fue utilizado, durante los años cuarenta y cincuenta, por una empresa como vertedero de residuos tóxicos. Posteriormente, el canal fue rellenado y cubierto, y cedido a la Administración, que construyó escuelas sobre el antiguo canal y a las que siguió la construcción de viviendas. MICHAEL BROWN del *Niagara Gazette* realizó un reportaje por el que obtuvo el *Pulitzer* y centró la atención de los políticos y ciudadanos con un resultado extraordinario: la compra de todos los terrenos por la Administración.

¹¹⁸ Comité Inter-États de Lutte contre la Sechresse au Sahel. Es una organización regional saheliana.

¹¹⁹ Burns, Op. cit., pág.15.

¹²⁰ Observatoire Sahara Sahel. Establecido para mejorar el contacto y compartir la información de las tres regiones que bordean el Sahara.

¹²¹ Burns, Op. cit., pág. 16.

¹²² Burns, Op. cit., pág. 16.

¹²³ Se estima que existen actualmente 13.000 ONG verdes en países desarrollados; Soler Manuel, Manuel, Manual de gestión del medio ambiente, Barcelona, Ariel, 1997, pág. 30.

Nunca se llegó a demostrar que la contaminación en la zona superase el nivel de riesgo estimado en sus inicios¹²⁴.

5) La publicación de textos significativos:

a) La Estrategia Mundial para la Conservación¹²⁵, publicada en 1980 por la UICN¹²⁶, el PNUMA y el WWF¹²⁷. En este documento se señala que el porvenir de la humanidad sólo puede descansar en la conservación de la naturaleza y de los recursos naturales, y que la lucha contra la pobreza y el desarrollo van unidos a la conservación. La estrategia mundial destaca los siguientes pilares: mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y los sistemas que sustentan la vida, preservación de la diversidad genética y aseguramiento del carácter sustentable de cualquier tipo de uso de especies o ecosistemas.

b) La Carta Mundial de la Naturaleza, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de octubre de 1982¹²⁸. Es un instrumento de *soft Law*, dirigido a los Estados y ciudadanos, donde se aceptan los principios de respeto y conservación de la naturaleza, se exhorta a la adopción del criterio BAT (Best Available Technology, punto 11), a no causar daños a terceros (punto 21d), entre otros. El documento, que fue preparado por la UICN, “enfatisa el valor intrínseco de todas las formas de vida con independencia de su aprecio económico por el hombre”¹²⁹.

c) Nuestro Futuro Común¹³⁰, de 1987, de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo, presidida por GRO HARLEM BRUNDTLAND. El informe analiza el estado global de los recursos naturales y la interdependencia entre economía y medio ambiente y enfatiza el desarrollo sustentable y la equidad internacional. Realiza una serie de recomendaciones relativas a la interdependencia de la economía y la política ambiental: a) los gobiernos deben tener un papel más activo en la recogida de datos ambientales y su distribución informativa; b) deben publicar cada año un estado del medio ambiente y los recursos de la nación, preferentemente acompañado en los presupuestos anuales; c) los gobiernos deben ampliar el contenido del concepto de la renta nacional, considerando los daños al ambiente, que deberían computarse como depreciación del capital, teniendo consideración la buena gestión ambiental en el incremento de la riqueza del país; d) deben intervenir más activamente a través de una legislación ambiental uniforme para mantener una justa competencia; e) el desarrollo sustentable debe ser piedra angular en todos los organismos

¹²⁴ LaGrega, Michael D.; Buckingham, Phillip L.; Evans, Jeffrey C.; Gestión de Residuos Tóxicos. Tratamiento, eliminación y recuperación de suelos, Madrid, McGraw-Hill Interamericana de España, 1996, pág. 9.

¹²⁵ UICN, PNUMA, WWF, Estrategia Mundial para la Conservación, 1980, Gland, Suiza.

¹²⁶ Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

¹²⁷ World Wildlife Fund.

¹²⁸ Resolución 37/7 adoptada con 18 abstenciones, incluyendo los países amazónicos y el voto en contra de EEUU.

¹²⁹ Martín Mateo, Ramón, Tratado de Derecho Ambiental, Madrid, Trivium, volumen 3, 1997, pág. 32.

¹³⁰ Oxford University Press, New York, 1987.

internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y las Naciones Unidas.

d) La Declaración de Kampala de 1989 sobre desarrollo sustentable en Africa¹³¹.

e) Cuidar la Tierra. Estrategia para el futuro de la vida¹³². Es un programa global para abordar la conservación de los recursos, atendiendo al desarrollo sustentable. Elaborado conjuntamente por la UICN, el PNUMA y el WWF, inspiró la Agenda 21. Consta de tres partes: la primera define los principios del desarrollo sustentable, la segunda describe las acciones que se requieren para la conservación de los diferentes elementos de la biosfera, y la tercera consiste en recomendaciones para aplicar las anteriores directrices así como para evaluar su seguimiento.

EL 20 de diciembre de 1988, la Resolución 43/196 de la Asamblea General de las Naciones Unidas¹³³ decide dejar para la sesión 44ª la decisión sobre la celebración de una Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED). El 25 de mayo de 1989, el Consejo de Gobierno de Naciones Unidas, en la Decisión 15/3 de 1988¹³⁴, establece la infraestructura científica para la celebración de la UNCED. El 22 de diciembre de 1989, la Resolución de la Asamblea General 44/228¹³⁵ pone el marcha el proceso de la “Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo”; hace un llamamiento a la participación y establece el Secretariado y el Comité Preparatorio (PreCom) con el fin de planificar la Conferencia y redactar los textos a discutir. Fue designado *Chairman* TOMMY KOH, de Singapur, veterano negociador del Derecho del Mar, y Secretario General MAURICE F. STRONG, de Canadá, con experiencia de Estocolmo. La intención de ambos personajes fue la de ligar, desde el principio, las cuestiones de medio ambiente y desarrollo¹³⁶.

En marzo de 1990, en la reunión del PreCom para organizar el proceso preparatorio de la Conferencia, se decidió formar dos grupos de trabajo (posteriormente se formaría otro más). En el Grupo de Trabajo I se incluyó la protección y gestión de los recursos de la tierra (deforestación, desertificación y sequía). En la primera reunión del PreCom, en Nairobi, en Agosto de 1990, ya se esbozaron las ideas para realizar una Agenda 21 y la Carta de la Tierra (que al final se llamaría Declaración de Río). Se enfatizó que la Agenda 21 sólo tendría sentido si iba acompañada de un acuerdo sobre su cumplimiento o plan de acción, por lo que los aspectos financieros, tecnológicos e institucionales tenían vital importancia.

¹³¹ Adoptada por la Conferencia Regional Africana sobre ambiente y desarrollo sustentable, en sesión celebrada en junio de 1989 en Kampala (Uganda).

¹³² UICN, PNUMA, WWF, Cuidar la Tierra, Estrategia para el futuro de la vida, 1991, Gland (Suiza).

¹³³ A/43/915/Add. 7.

¹³⁴ A/44/25.

¹³⁵ A/44/228.

¹³⁶ Vid Hass, Peter M.; Levy, Marc A.; Parson, Edward A.; “Appraising the Earth Summit. How should we judge UNCED’s success?” Environment, 1992, Vol. 34, nº 8, pág. 26-33.

Se decidió que los principales puntos de discusión de la Conferencia fuesen: 1) convenios a adoptar (cuando plenamente se hubiese llegado a un acuerdo, siendo la Conferencia el marco adecuado para la firma), 2) Carta de la Tierra, 3) Agenda 21, 4) recursos financieros, 5) transferencia de tecnología, 6) instituciones. El grupo de trabajo I decidió separar la “a) deforestación” de la “b) pérdida de suelo, desertificación, sequía” como esquema de trabajo.

En las tres sesiones del PreCom se pusieron de relieve las fuertes tensiones de países del Norte y del Sur. Los países africanos manifestaron que se prestaba muy poca atención a los problemas de la desertización. Al final, se llegó a un acuerdo del 85% del contenido de la Agenda 21 (con exclusión del capítulo sobre la atmósfera y sobre la financiación, en los que no hubo acuerdo alguno)¹³⁷.

La última reunión, maratónica, del PrepCom, celebrada en Nueva York, denominada “New York Marathon” fue muy intensa por el poco progreso que se alcanzó en las otras reuniones anteriores. Al final se remitió a Río el texto acordado y el no acordado entre paréntesis para su discusión, sin que fuese posible modificar los calendarios de la Conferencia por la asistencia ya comprometida de numerosos mandatarios de todo el mundo.

Del 3 al 14 de junio de 1992 se celebró, en Río de Janeiro, la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED) con la participación de más de 150 naciones, 1.400 ONG y 8.000 periodistas¹³⁸. Fue presidida por el Presidente de Brasil FERNANDO COLLOR y actuó como Secretario General MAURICE F. STRONG.

La UNCED aprobó la Agenda 21, dos convenios (uno sobre cambio climático y otro sobre biodiversidad) y adoptó una Declaración de Principios sobre los bosques (ante la negativa de algunos países de firmar un Convenio sobre la materia). Se creó la Comisión para el Desarrollo Sustentable (compuesta por representantes de los 54 Estados miembros del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas) con el fin de desarrollar la Agenda 21, sin que se halle constreñida por ella¹³⁹.

La Declaración de Río contiene 27 principios¹⁴⁰.

Se recogen principios clásicos, como el de que los Estados no pueden causar daños a otros (principio 2) y tienen la obligación de informar a terceros Estados tan pronto se produzca un riesgo para esos terceros Estados (principio 19), deben colaborar entre sí (principio 7), sin que el pretexto ambiental constituya barrera desleal para el comercio (principio 12), deben luchar contra la pobreza (principios 5 y 6) y cooperar científica y técnicamente (principio 9).

Otros principios se reformulan, como el del protagonismo de algunos grupos de personas: interesados (principio 10), mujeres (principio 20), indígenas (principio 22) y jóvenes (principio 21) en la gestión de los asuntos ambientales.

Pero el principio básico es el de desarrollo sustentable (principio 3), que se manifiesta en la obligación de restaurar los daños en función de la

¹³⁷ Vid Halpern, Shanna L., *The United Nations Conference on Environment and Development: Process and Documentation* the Academic Council for the United Nations System (ACUNS), 1993, n° 2. On line en <http://www.ciesin.org/docs/008-585/unced-home.html>.

¹³⁸ Secretariado de UNCED, *Facts and Figures on UNCED RIOCENTRO*, 12 de junio de 1992.

¹³⁹ Vid Haas, Op. cit..

¹⁴⁰ EEUU manifestó expresamente reservas a los principios 3, 7, 12 y 23. Vid Birnie, Patricia W.; Boyle, Alan; *Basic Documents on International Law and the Environment*, Oxford (New York), Clarendon Press, 1995, pág. 9.

responsabilidad, tanto del Estado como del contaminador (principio 7); corregir la política demográfica (principio 8), fomentar y compartir la información (principio 10), otorgar acciones judiciales a los ciudadanos (principio 10), evitar transferencias de contaminación (principio 14), adoptar el criterio de precaución (principio 15), internalizar los costes ambientales y realizar evaluaciones de impacto ambiental para las actividades dañinas al ambiente (principio 17).

Los últimos cuatro principios son clásicos del Derecho internacional público: reprobación de la guerra (principio 24), interdependencia de la paz, desarrollo y protección del medio ambiente (principio 25), obligación de los Estados de solucionar pacíficamente sus controversias (principio 26) y aplicación de los principios de buena fe y solidaridad (principio 27).

El principio 24 se manifiesta como de gran calado jurídico, pues proclama que se ha de proteger el medio ambiente y los recursos naturales de los pueblos sometidos a opresión, dominación y ocupación.

2. Agenda 21

La Agenda 21 es un programa o plan de acción para dar solución a los problemas ambientales en el seno de las relaciones socioeconómicas, nacionales e internacionales, dentro de un contexto que opta por el desarrollo y bienestar de todos los pueblos como único camino viable para solucionar los problemas ambientales. La Agenda 21 sienta las bases de un desarrollo sustentable, único posible, apoyándose en la población, el consumo y la tecnología como herramientas más idóneas.

La Agenda 21 está distribuida en 40 capítulos y IV secciones. La primera sección se dedica a los tópicos ambientales socioeconómicos relacionados con el ambientalismo desde la Declaración de Estocolmo: la lucha contra la pobreza, la demografía, la salud. La Sección II trata de la gestión de los recursos naturales y de los residuos. La Sección III se dedica a la participación de los grupos sociales y la última Sección a los medios para poner en movimiento el plan, con especial atención a la financiación, cooperación e información.

En cada capítulo de la Agenda 21, destinado ampliamente a un tópico ambiental, se demarcan unas áreas asequibles y definidas como programa y se establecen unos objetivos, señalándose la forma de alcanzarlos mediante actividades y medios, financieros o no, de ejecución. El programa se constituye, pues, como la pieza de articulación de todo el plan.

La Agenda 21 dedica especial atención a la degradación y erosión del suelo. Son nueve los programas que a continuación exponemos:

A. En el Capítulo 7º de la Sección I, letra C, se adopta el programa de la promoción de la planificación y la ordenación sostenibles del uso de la tierra, donde el objetivo es satisfacer las necesidades de tierra para el desarrollo de los asentamientos humanos mediante planificación física y una utilización de la tierra ecológicamente racionales, con el fin de asegurar el acceso de todas las familias a la tierra. Las actividades para conseguir el objetivo se basan en planificación y colaboración, básicamente. El coste de la ejecución se fija en 3.000 millones de dólares USA, cada año, desde 1993 hasta el 2000.

B. En el Capítulo 10° de la Sección II se adopta el programa del enfoque integrado de la planificación y la ordenación de los recursos de las tierras (siendo el suelo uno de ellos). Cuatro objetivos se trazan en este programa:

- a) Estudiar y perfeccionar políticas para propiciar el uso óptimo de la tierra y la ordenación sostenible de los recursos de las tierras, fijándose alcanzar este objetivo, a más tardar, en 1996.
- b) Mejorar y reforzar los sistemas de planificación, ordenación y evaluación de las tierras y sus recursos, objetivo a conseguir, a más tardar, en el año 2000.
- c) Reforzar las instituciones y mecanismos de coordinación relacionados con la tierra y sus recursos, objetivo a culminar, a más tardar, en 1998.
- d) Crear mecanismos para facilitar la intervención y participación activa de los interesados en la toma de decisiones, objetivo a alcanzar, a más tardar, en 1996.

Las medidas para alcanzar los anteriores objetivos se basan en la ordenación normativa, política, económica; la divulgación y cooperación regional e internacional.

El coste de las medidas por año se estima en 50 millones de dólares.

C. El Capítulo 12 de la Sección II adopta el programa A. de fortalecimiento de la base de conocimientos y elaboración sistemática respecto de las regiones propensas a la desertificación y la sequía, y de los aspectos económicos y sociales de estos sistemas.

La Agenda 21 delimita ya la desertificación a las zonas secas; i.e., áridas, semiáridas y subhúmedas secas. El programa se basa en los aún frágiles conocimientos sobre los procesos de desertización y sus objetivos son los de promover la investigación y coordinación de la información, establecer redes regionales y mundiales de observación permanente y sistemas de planes nacionales e internacionales de degradación del suelo y desertificación.

D. En el mismo Capítulo 12, el programa B consiste en la toma de medidas contra la degradación de las tierras mediante, entre otras cosas, la intensificación de las actividades de conservación de suelos, forestación y reforestación.

Los objetivos a cubrir de este programa son:

- a) Prevención en las zonas secas aún no afectadas por la desertificación.
- b) Rehabilitar tierras, moderada o gravemente desertificadas, para su utilización agrícola.
- c) Aumentar la cubierta vegetal y apoyar los recursos bióticos de las regiones afectadas por la desertificación y la sequía.
- d) Mejorar la ordenación de recursos forestales, reducir el consumo de leña y sustituirla por otras energías.

Las actividades para la conservación de los anteriores fines se basan en la gestión correcta, mediante uso de la ordenación y planificación, la información y cooperación regional e internacional.

El coste del programa se estima en 6.000 millones de dólares cada año.

E. El cuarto programa del Capítulo 12 se dedica al fomento de programas amplios de lucha contra la desertificación; e integración de esos programas en planes nacionales, más amplios, de desarrollo y planificación ecológica nacional.

Los objetivos del programa se centran en la adopción de planes de visión amplia como medida de prevención y vigilancia. También constituye objetivo la ampliación de estrategias nacionales para la ordenación de los recursos y su vigilancia y la intensificación de la cooperación regional e internacional.

El coste del programa se estima en 180 millones de dólares al año.

F. El programa F del Capítulo 12 se basa en el fomento y promoción de la participación popular y la educación sobre el medio ambiente, con especial hincapié en las medidas contra la desertificación y las actividades para hacer frente a los efectos de la sequía.

El coste del programa se estima en 1.000 millones de dólares anuales.

G. El Capítulo 13 de la Sección II se dedica a las zonas de montaña, como ecosistemas frágiles. Se advierte que el medio de montaña es esencial para la supervivencia del ecosistema mundial. Sin embargo, estos medios son frágiles y susceptibles de una erosión acelerada. El documento denuncia que la mayoría de las zonas de montaña de las que depende directamente un 10% de la población mundial sufren un deterioro ambiental. Dos programas adopta el Capítulo 13. El primero se basa en la generación y consolidación de conocimientos sobre la ecología y el desarrollo sustentable de los ecosistemas de montaña, siendo los objetivos la realización de estudios y la obtención de datos útiles para aplicarlos a la agricultura y a la conservación del medio, así como favorecer la información y la cooperación.

El coste del programa se cifra en 50 millones de dólares anuales.

H. El segundo programa del Capítulo 13 se centra en la promoción del aprovechamiento integrado de las cuencas hidrográficas. Los objetivos del programa son:

a) Para el año 2000 crear sistemas de planificación y ordenación del aprovechamiento de tierras en las cuencas de montaña, a fin de impedir la erosión, incrementar la producción de biomasa y mantener el equilibrio ecológico.

b) Promover actividades e infraestructuras que generen ingresos y que sean inocuos para el medio.

c) Actuar en los desastres naturales a través de la prevención, zonificación, alerta y emergencia.

El coste de programación se estima en 13.000 millones de dólares anuales.

I. El programa E del Capítulo 14 (destinado a la agricultura y al desarrollo rural sostenibles) se dedica a la conservación y rehabilitación del tierras agrícolas. El documento establece que la degradación de la tierra es el problema ambiental más importante que tienen tanto los países desarrollados como en vías de desarrollo. La erosión del suelo afecta, especialmente, a los países en desarrollo; pero el estancamiento de tierras, salinización y contaminación afectan a todo el mundo, disminuyendo el rendimiento de cultivos.

Los objetivos son los siguientes:

a) Para el año 2000, iniciar o examinar, según proceda, estudios nacionales sobre recursos de tierras, con pormenores sobre el lugar, la extensión y la gravedad de la degradación.

b) Adoptar programas para la recuperación de suelos, protección de zonas en peligro y aseguramiento del desarrollo agrícola sostenible.

Las actividades para alcanzar los objetivos se basan en la adopción de programas amplios donde existan incentivos, buen uso de la información y cooperación. El coste del programa se fija en 5.000 millones de dólares anuales.

El apoyo financiero para la Agenda 21 no obtuvo ningún acuerdo en la Conferencia. Los países del Norte y Sur no pudieron llegar a ningún tipo de acuerdo; y tampoco se pudo establecer una fecha para que los países cumplieren con el objetivo del 0,7% del PNB¹⁴¹, acordado en Estocolmo. El coste estimado para el desarrollo de la Agenda 21, desde 1993 hasta el 2000, se cifró en 600.000 millones de dólares USA, cada año, de los cuales 125.000 millones de dólares tenían que proceder de los países industrializados y el resto de los países en vías de desarrollo. En 1992 se estimó que la aportación total de los países desarrollados de la OCDE era de 60.000 millones de dólares USA anuales. Al final no fue posible modificar el marco financiero existente antes de Río y por tanto, la financiación principal se basa en acuerdos bilaterales y organismos constituidos *ad hoc*¹⁴².

Los países del Grupo 77 intentaron también establecer un “fondo verde” en sustitución del existente Fondo para el Medio Ambiente Mundial (Global Environmental Facility) –GEF¹⁴³-. Sólo se pudo lograr un acuerdo para reforzar el GEF con el fin de que los países receptores tuviesen más peso en sus decisiones.

¹⁴¹ Denominado ODA, Oficial Development Assistance.

¹⁴² Vid Haas, Op. cit.

¹⁴³ El GEF fue creado en 1990 como programa piloto, administrado conjuntamente por el Banco Mundial, el PNUMA, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) y el Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo (IBRD). Inicialmente fue dotado con 13.000 millones de dólares para proyectos en países en vía de desarrollo. El GEF sólo proporciona ayuda, en condiciones favorables, para proyectos de inversión y actividades afines que atiendan al logro de cualquiera de los siguientes objetivos:

En resumen, la Agenda 21 sólo pudo aprobar el siguiente texto:

«33.13 En general, la financiación de la ejecución del Programa 21 debe proceder de los sectores públicos y privados de cada país. Para los países en desarrollo, particularmente los países menos adelantados, la asistencia oficial para el desarrollo es una fuente importante de financiación externa, y se requerirán sustanciales fondos nuevos y adicionales para el desarrollo, y, en la medida que aún no hayan alcanzado esta meta, están de acuerdo en aumentar sus programas de asistencia a fin de alcanzar esa meta lo antes posible y velar por la ejecución rápida y eficaz del Programa 21. Algunos países han convenido en alcanzar la meta para el año 2000. Se decidió que la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible examinaría y vigilaría regularmente los progresos realizados para alcanzar esta meta. Este proceso de examen debería combinar de modo sistemático la vigilancia de la ejecución del Programa 21 con un examen de los recursos financieros disponibles. Se debe encomiar a los países que han alcanzado ya la meta y se les debe alentar a continuar contribuyendo al esfuerzo común para facilitar los sustanciales recursos adicionales que han de movilizarse. Otros países desarrollados, en armonía con su apoyo a los esfuerzos reformadores de los países en desarrollo, convienen en hacer todos los esfuerzos posibles por aumentar su nivel de asistencia oficial para el desarrollo. En este se reconoce la importancia de la distribución equitativa de la carga entre los países desarrollados. Otros países, entre ellos los que experimentan el proceso de transición a una economía de mercado, podrán aumentar voluntariamente las contribuciones de los países desarrollados».

3. Valoración de la Agenda 21

Desde el punto de vista jurídico, la Agenda 21 ha supuesto un impulso para promover el “rearme jurídico”. Como éxito se puede calificar¹⁴⁴:

a) La entrada en vigor del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático¹⁴⁵.

-
- a) Limitar las emisiones de gases con efecto invernadero, apoyar la conservación de los recursos energéticos, utilizar fuentes de energía que no contribuyan al calentamiento mundial, repoblar los bosques.
 - b) Preservar áreas caracterizadas por su diversidad natural.
 - c) Proteger cuencas hidrográficas y mares internacionales, especialmente en la lucha de la contaminación transfronteriza.
 - d) Detener la destrucción de la capa de ozono, sustituir el empleo de CFC y otras sustancias que destruyen la capa de ozono por otros productos menos dañinos.

Por Instrumento de 16 de marzo de 1994 se transformó en una organización permanente con sede en Ginebra, con 32 miembros-países y un presupuesto de 2000 millones de \$ USA para el trienio 1994-1997.

¹⁴⁴ Vid Programa B13.

¹⁴⁵ A/AC.237/18(Parte II)/Add.1 y corr.1, anexo I.

b) La entrada en vigor del Convenio sobre Diversidad Biológica.

c) Conclusión y entrada en vigor del Convenio de Naciones Unidas para combatir la desertificación en aquellos países que sufren sequía grave o desertificación, particularmente en África¹⁴⁶.

d) Conclusión del Acuerdo sobre bancos de peces migratorios¹⁴⁷.

e) Adopción del Programa de acción para el desarrollo sustentable de pequeños estados isleños en desarrollo.

f) Elaboración del Programa Global Acción para la protección del medio ambiental marino de actividades con base en tierra¹⁴⁸.

g) Entrada en vigor de la Convención de Naciones Unidas del Derecho del Mar¹⁴⁹.

Cinco años después de la adopción de la Agenda 21, las Naciones Unidas convocaron una Sesión Especial, la 19ª, que fue celebrada por la Asamblea General del 23 al 27 de junio de 1997 en la sede de la Organización en Nueva York¹⁵⁰. En dicha sesión, la Asamblea General, a la que acudieron multitud de mandatarios mundiales, aprobó un documento consistente en un programa para el ulterior desarrollo de la Agenda 21 (Rio+5)¹⁵¹, de 137 páginas, donde, a) se evalúa la ejecución de la Agenda 21 y el estado ambiental mundial, b) se ratifican los fines y compromisos de la Agenda 21 y, c) se da énfasis a nuevos problemas no suficientemente destacados en la Agenda 21 (como la protección del agua dulce), elaborando estrategias globales. El programa se realiza a cinco años vista. También se adoptó un Anexo conteniendo el programa de trabajo de la Comisión para el Desarrollo Sustentable para los años 1998-2002.

La visión de la Asamblea General puede sintetizarse en las siguientes manifestaciones, constatadas con más amplitud en el programa: se reconoce que los países pobres son más pobres, y la distancia con los países desarrollados es mayor. Aquéllos son dependientes en gran medida de la ODA, que en los últimos años ha disminuido (B7) en proporción al PNB de los países ricos, del 0'34% de 1992 al 0'27% en 1995 (B18); la población ha crecido, aunque el ritmo es inferior (B8); el estado ambiental global se ha deteriorado¹⁵²; los recursos naturales se han degradado a un ritmo mayor; la desertificación se ha expandido, especialmente en Africa; la productividad agrícola ha disminuido. A escala global, los recursos renovables son consumidos en una cantidad más allá del límite aceptable de su regeneración (B9); en el consumo de energía, el progreso ha sido muy limitado y

¹⁴⁶ A/49/84/Add.2, anex appendixII.

¹⁴⁷ A/50/550, anexI.

¹⁴⁸ A/51/116, anexII.

¹⁴⁹ UNCLOS

¹⁵⁰ A/RES/S-19/2. Se puede consultar en gopher/gopher.un.org/00/ga/recs/spec/res-s19.2. (1998)

¹⁵¹ Programme for the further implementation of Agenda 21.

¹⁵² Como ya apunta UNEP, Global Environmental Outlook-1 (GEO-1), 1997- Global State of The Environment Report 1997, (<http://www.unep.org/unep/eia/geo1/ch/toc.htm>).

en general el uso sigue siendo no sustentable (B); sólo 150 países, de acuerdo con los compromisos de la UNCED, han desarrollado una estructura nacional para el desarrollo sustentable (B11).

El programa renueva sus intenciones de Río, fijándose plazos para el año 2002, como que todos los países tengan constituidas su estrategia para el desarrollo sustentable (1.a); y hace una llamada especial a la situación del agua dulce y conmina a tomar medidas para protegerla (2.34).

Parece que el rearme jurídico poca efectividad causa, mas a pesar del patético pronóstico de Río+5 y de GEO1, nuestra valoración de la Agenda 21 es positiva. El Mundo estaría en peores condiciones sin este instrumento. El hecho de que 172 gobiernos (entre ellos 108 jefes de Estado) estuviesen presentes en Río, manifiesta el calado de la conciencia internacional de los problemas ambientales. Desgraciadamente, después de Río, la situación global es peor y el discurso que subyace es otra vez la confrontación Norte-Sur acerca de los “derechos” de los países pobres a contaminar el medio como vía para crecer económicamente. Es en este contexto donde se aprecia la miseria y grandeza del Derecho. Poco pueden hacer las normas si antes no existe un contexto social más justo. Ningún éxito tendrán las normas ambientales en comunidades preocupadas, principalmente, en procurarse alimentación. Pero al mismo tiempo el Derecho es imprescindible para cualquier modelo de justicia ambiental mundial¹⁵³. Poco se podrá avanzar sin un verdadero compromiso político que pase por una mayor asignación económica (o sacrificio) en beneficio de los más pobres. Sin embargo, en el campo ambiental el Derecho va por delante, muy por delante. Aún está lejos de cumplirse por los países la ODA que se fijó en 1972 cuando ya está preparada una Carta de la Tierra¹⁵⁴, donde se manifiesta que, o cuidamos la Tierra o pereceremos como especie, y se obliga a compartir equitativamente los beneficios de los recursos naturales y a promover la protección ambiental entre las naciones, ricas y pobres, y las generaciones presentes y futuras (punto 5).

III. LA CONVENCION PARA COMBATIR LA DESERTIZACION (CCD)

A. Introducción

El punto 12.40¹⁵⁵ de la Agenda 21 establece:

¹⁵³ Podríamos apelar a la cita de Bernhard Windscheid “*Das Recht ist nicht das Höchste im menschlichen Leben, aber ohne das Recht wäre nicht das Höchste*”. Recojo la cita de Storm, Peter-Christoph, *Umweltrecht. Einführung*, Berlín, Erich Schmidt, Verlag, 6ª edic., 1995, Pág. 5.

¹⁵⁴ La Carta de la Tierra se ha organizado a iniciativa del Consejo de la Tierra y la Cruz Verde Internacional, bajo ayuda del Gobierno de Holanda y siguiendo recomendaciones de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo para una nueva carta que recogiese nuevas formas de comportamiento entre Estados y para los propios Estados. La Declaración de Río, aún valiosa, no recoge aquella aspiración. El borrador es de 18 de marzo de 1997 ([http://www.ecouncil.ac.cr/\(1998\)](http://www.ecouncil.ac.cr/(1998))).

¹⁵⁵ Del programa D “Fomento de programas amplios de lucha contra la desertificación e integración de esos procesos en los planes nacionales de desarrollo y en la planificación ecológica nacional”, dentro del capítulo de actividades c) “cooperación y coordinación en los planos internacional y regional”.

“Se debería pedir a la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su quadragésimoséptimo período de sesiones, que establezca, bajo la égida de la Asamblea, un comité intergubernamental de negociaciones encargado de elaborar una convención internacional para combatir la desertificación, en los países que estén afectados por sequía grave o desertificación, particularmente en África, con miras a finalizar tal convención para junio de 1994”.

La inclusión de este texto y, en general, de un título entero se debió a la presión de los países africanos¹⁵⁶ que alegaron el fracaso del PACD y la necesidad de un convenio sobre la materia. En el mismo año, la Asamblea General de Naciones Unidas, por Resolución 47/188, ordenó establecer un Comité de Negociación Intergubernamental para la Elaboración de una Convención de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África¹⁵⁷ (INCD). La Resolución acordó que el INCD celebrase cinco sesiones y que, para junio de 1994, tuviere culminada la Convención. Estableció un Secretariado *ad hoc* para el INCD (§2) y ordenó la constitución de un equipo multidisciplinar de expertos en los campos jurídico, científico y socioeconómico relacionados con la materia (§12).

En la reunión preliminar celebrada en Nueva York, del 26 al 29 de enero de 1993, para planificar el programa de trabajo del INCD, se eligió Presidente de la Comisión al sueco BO KJELLEN y Secretario ejecutivo a HAMA ARBA DIALLO y se establecieron dos grupos de trabajo¹⁵⁸.

En la primera Sesión, celebrada en Nairobi del 24 de mayo al 4 de junio de 1993 (INCD-1), participaron alrededor de cien países y más de cien ONG. La discusión se centró en la forma que debería tener la Convención y en los instrumentos para abordar el problema en los países africanos. El resto de las regiones, particularmente América Latina y Caribe, también solicitaron un Anexo específico que abordase su problema peculiar. No se llegó a acuerdos y se dejó para ulteriores sesiones la decisión¹⁵⁹.

En la segunda Sesión, celebrada en Ginebra del 13 al 24 de septiembre de 1993, el Comité trabajó sobre un borrador de Convenio presentado por el Secretariado, al igual que sobre el Anexo de África. Especialmente, España exigió un programa específico para el Mediterráneo. Hubo acuerdo acerca del objeto, principios y definiciones, pero totalmente desacuerdo respecto de la financiación, amortización de deuda de los países en desarrollo y aspectos referentes al comercio internacional¹⁶⁰.

¹⁵⁶ Vid. Danish, Op. cit., pág. 149.

¹⁵⁷ U.N. GAOR, 47/188, Dec. 22, 1992.

¹⁵⁸ UNEP, Summary of the 5th Substantive Session of the Intergovernmental Negotiating Committee for the Elaboration of an International Convention to Combat Desertification, Desertification Control Bulletin n° 25, Nairobi, UNEP, pág. 1-14.

¹⁵⁹ United Nations, Non-Governmental Liaison Service, The International Convention to Combat Desertification in Countries experiencing serious drought and/or Desertification, particularly in Africa. Environmental and Development file: The Sustainable Development Treaty Series, Vol. 1, Set 1994, Ginebra, United Nations Non-Governmental Liaison Service.

¹⁶⁰ INC/Desertification “Convention Proposals Discussed”, *Environmental Policy and Law*, Vol 24 n° 1, 1994, Amsterdam, Ios Press, pág. 8-12.

INCD-3 se celebró en Nueva York, del 17 al 28 de enero de 1994. La discusión se centró en la financiación de las actividades de los países afectados en vías de desarrollo para combatir la desertificación. Los países pobres exigieron la inclusión en la Convención del 0'7% del PNB en concepto de ODA, que fue rechazado por los países ricos. También se quiso ligar la desertificación a ciertos índices económicos y sociales, sin acuerdo. Tampoco hubo acuerdo acerca de los organismos que debería crear la Convención, pues los países ricos eran reacios a constituir órganos con alto coste de mantenimiento¹⁶¹.

INCD-4 se celebró en Ginebra, del 21 al 31 de marzo de 1994. No logró acuerdo sobre ninguno de los temas conflictivos. El Anexo sobre Africa estaba ya concluido; pero no hubo acuerdo en considerar si este Anexo podía contener mayores obligaciones que el propio Convenio. Todo, pues, se dejó para la última Sesión. También la redacción de Anexos para Asia y América Latina¹⁶².

La última Sesión, INCD-5, tuvo lugar en París entre el 6 y 18 de junio de 1994, en la sede de la UNESCO. Los puntos conflictivos fueron: a) los recursos financieros y los mecanismos de financiación (que se saldaron con una ambigua fórmula, como veremos); b) la tipología de países Parte; c) las cuestiones institucionales de la Convención y otras cuestiones legales; y, d) la decisión sobre la inclusión de un artículo sobre principios, que al final se incluyó¹⁶³.

La Comisión dictó una postrera Resolución¹⁶⁴ por la que se convocaba a los Estados y organizaciones regionales a firmar la Convención en París durante dos días y, para después, solicitaba al Secretario General de las Naciones Unidas que organizase la firma en Nueva York, durante y después de la 49ª Sesión de la Asamblea General, y que preparase una nueva Sesión del INCD para enero de 1995, en Nueva York, y otras ulteriores hasta la celebración de la primera Conferencia de las Partes. El INCD también resolvió solicitar medidas de acción urgente en Africa¹⁶⁵, instando a los Estados y organizaciones a que actuaran para tal fin.

El texto final del Convenio y los Anexos (aportados en la última Sesión, con excepción del africano) tuvieron suficiente consenso y estuvo abierto para la firma los días 14 y 15 de Octubre en la sede de UNESCO de París¹⁶⁶ y, posteriormente, en la sede de Naciones Unidas en Nueva York hasta el día 13 de octubre de 1995. A partir de ese día los países que desearan ser parte podrían adherirse (art. 34.1).

La Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en Africa¹⁶⁷ (CCD) entró en vigor de forma general (y en España) el día 26 de diciembre de 1996, al nonagésimo día contado desde la fecha en que se depositó el quincuagésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión (art. 36.1). Los textos auténticos son los oficiales de Naciones Unidas, en árabe,

¹⁶¹ United Nations Non-Governmental Liaison Service, Op. cit.; Burns, Op. cit., pág. 18.

¹⁶² UNEP, Summary of the 5th Substantive Session INCD, Op. cit.

¹⁶³ *Ibidem*.

¹⁶⁴ A/AC. 241/L.20

¹⁶⁵ A/AC. 241/L.22/Rev. 1

¹⁶⁶ UNEP, Summary 5th Substantive Session of the Intergovernmental Negotiatin y Commitee for the Elaboration of an International Convention to Combat Desertification, Desertification Control Bulletin n° 25, Nairobi, UNEP, pág. 1-14.

¹⁶⁷ BOE 36, de 11 de febrero de 1997, marginal 312.

chino, español, francés, inglés y ruso (art. 40). No se pueden formular reservas (art. 37) y las denuncias siguen el régimen del artículo 38.

A fecha 22 de octubre de 1998, 144 países han ratificado la Convención: casi todos los afectados y casi todos los no afectados posibles contribuyentes.

B. Concepto desertificación y sequía

El artículo 2 de la Convención define los objetivos.

«Objetivo.

1. El objetivo de la presente Convención es luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía en los países afectados, por sequía grave o desertificación, en particular en Africa, mediante la adopción de medidas eficaces en todos los niveles, apoyadas por acuerdos de cooperación y asociación internacionales, en el marco de un enfoque integrado acorde con el Programa 21, para contribuir al logro del desarrollo sostenible en las zonas afectadas.
2. La consecución de este objetivo exigirá la aplicación en las zonas afectadas de estrategias integradas a largo plazo que se centren simultáneamente en el aumento de la productividad de las tierras, la rehabilitación, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos de tierras y recursos hídricos, todo ello con miras a mejorar las condiciones de vida, especialmente a nivel comunitario».

Son dos, pues, los objetivos últimos:

- a) lucha contra la desertificación y
- b) mitigación de los efectos de la sequía.

Ambas cosas, desertificación y sequía, son distintas para la Convención. El preámbulo recoge ambos términos, unidos en disyunción o conjunción, cuando se refiere a que ambos problemas tienen dimensiones mundiales, con amplia presencia; y que requieren esfuerzos de los Estados y organizaciones internacionales y un nuevo enfoque, dado que los anteriores no han sido efectivos; ambas han sido objeto de pronunciamiento en la Resolución 47/188 de la Asamblea General de Naciones Unidas; dependen de los planes nacionales, van ligadas a la cooperación y asociación internacional; provocan impacto en Asia Central y países transcaucásicos; dependen de la plena participación de mujeres y los afectados en los programas, son favorecidas por el papel de las ONG; deben ser observadas sistemáticamente y con conocimientos científicos rigurosos y bajo evaluación continua; y deben ser tratadas con medidas adecuadas en beneficio de las generaciones futuras.

El mismo preámbulo sólo se refiere a la desertificación para observar que tiene su origen en complejas interacciones de factores físicos, biológicos, políticos, sociales, culturales y económicos; que puede ser beneficiada a través del

comercio y otras relaciones económicas; que tiene relación con otros problemas ambientales de dimensión mundial y que luchando contra ella, se puede contribuir al logro de los objetivos de la Convención sobre Diversidad Biológica, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y otras convenciones ambientales.

La Convención limita el concepto de la desertificación de forma objetiva y subjetiva.

a) Objetivamente, cuando (art. 1.a) manifiesta que por desertificación se entiende la degradación de las tierras. Degradación de las tierras (art. 1.f) es la reducción o pérdida de productividad, biológica o económica, y la complejidad de las tierras agrícolas de secano, regadío, pastizales, bosques y tierras arbóreas.

La complejidad de las tierras debemos entenderla como cualquiera de los fenómenos de degradación del suelo, tanto los que afectan a sus características físicas, químicas o biológicas.

La Convención liga la degradación con la pérdida de productividad de la tierra, tanto biológica (es decir, cuando unas tierras no son capaces de producir una especie más compleja o frágil que antes sí producía, o lo hacen en una cantidad inferior, a diferencia del pretérito) como económica (cuando la tierra no produce la especie deseada o lo hace en una cantidad inferior). Es posible degradación por reducción de productividad económica y biológica, o sólo por una de ellas. Cuando se da una reducción de la económica y un aumento de la biológica también estaremos ante un supuesto de degradación.

La Convención rehúye del término suelo y emplea el de tierra que es (art. e) el sistema bioproductivo terrestre que comprende el suelo, la vegetación, otros componentes de la biota y los procesos ecológicos e hidrológicos que se desarrollan dentro del sistema. Es decir, amplía el término de suelo a los seres vivos en interdependencia con el mismo. El agua queda excluida, pero no los procesos hidrológicos del sistema.

b) Subjetivamente, por razón del territorio, la Convención manifiesta que la desertificación se da en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas (art. 1.a) que a los efectos de la Convención son aquéllas (art. 1.g) en las que la proporción entre precipitación anual y evapotranspiración potencial está comprendida entre 0'05 y 0'65, excluidas las regiones polares y subpolares¹⁶⁸.

Observamos una transformación evolutiva en el campo del Derecho del concepto de desertificación con los siguientes peldaños.

¹⁶⁸ La evapotranspiración potencial es la cantidad de humedad que el suelo puede transmitir a la atmósfera a través de la evaporación por efecto del calentamiento del suelo por el sol y de la transpiración de las plantas, conjuntamente. De acuerdo con las cifras de MANUEL TOHARIA, *El Desierto Invade España*, Madrid, Instituto Estudios Económicos, 1988, cuadro 1 y mapa 3, el punto que más se aproximaría al valor mínimo estaría en las Palmas de Gran Canaria con un ratio de 0'171, donde llueve de media anual 171 litros. Es decir, que considerando un índice de evapotranspiración de 1000 mm, tendría que llover menos de 50 litros por metro cuadrado de media anual para que fuera excluida de la Convención por abajo. Por la parte alta de la escala, la cornisa cantábrica española tiene ratios desde luego superiores a 1.

Primero. El PACD (§7) la definió en unos términos excesivamente vagos: disminución o destrucción del potencial biológico del suelo que puede conducir últimamente a unas condiciones como desérticas. No tiene limitaciones geográficas y las causas son climáticas o antrópicas.

A esta definición inoperativa contribuyó en gran parte la gran discrepancia entre los expertos acerca de aquello que era la desertificación.

Segundo. El segundo paso en el moldeado legal del concepto lo supuso la Agenda 21¹⁶⁹. Por un lado estrechó el área geográfica al limitar el fenómeno a las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas; y por otro, depuró el contenido al concretarlo exclusivamente en la degradación de los suelos. Respecto de las causas, aún formaba parte de la definición para referirse a los diferentes factores climáticos, antrópicos u otros que la generan.

Tercero. El último eslabón lo constituye la CCD¹⁷⁰. Sustituye el término de degradación de suelos por el de degradación de tierras, dándole una definición legal (art. 1.e.f). Se amplía, pues, el contenido del concepto. Respecto de la extensión, depura el concepto anterior al introducir en la definición vigente un índice objetivo (art. 19) obtenible de datos fiables.

La definición arrastra la coletilla de la causalidad variable. Ello no es baladí. Si legalmente la desertificación (con costes de billones de pesetas anualmente) es debida, aun en parte, a las variaciones climáticas y éstas tienen relación con la emisión de gases a la atmósfera, la conclusión parece evidente: los países afectados “inocentes” de la emisión de gases deben ser compensados.

Es indiferente para la Convención la causa de la degradación (art. 1.f), ya que puede venir de un proceso (sic), de la utilización de la tierra, de la combinación de ambos¹⁷¹, o de actividades humanas; y consecuentemente, a los efectos de definir legalmente la desertificación (art. 1.a), son indiferentes sus causas.

La Convención no oculta la conexión de la desertificación con el cambio climático y la biodiversidad. Uno de los párrafos¹⁷² del preámbulo reconoce que los objetivos de la CCD están relacionados con los de la Convención sobre la Diversidad Biológica¹⁷³ y la Convención Marco sobre el Cambio Climático¹⁷⁴. El artículo 8 de la CCD ordena la coordinación de actividades entre los tres

¹⁶⁹ §12.2. La desertificación es la degradación de los suelos de zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas resultante de diversos factores, entre ellos las variaciones climáticas y las actividades humanas.

¹⁷⁰ Artículo 1.a. por “desertificación se entiende 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”.

¹⁷¹ La Convención cita *ad exemplum* (I) la erosión del suelo causada por el viento o agua, (II) el deterioro de las propiedades físicas, químicas y biológicas o de las propiedades económicas del suelo y (III) la pérdida duradera de la vegetación natural.

¹⁷² Teniendo presente también que la lucha contra la desertificación puede contribuir al logro de los objetivos de la Convención sobre la Diversidad Biológica, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio climático y otras convenciones ambientales.

¹⁷³ Abierta a la firma el 5 de junio de 1992 y en vigor desde el 29 de diciembre de 1993.

¹⁷⁴ Concluida el 9 de junio de 1992 y en vigor desde el 21 de marzo de 1994.

Convenios con el fin de obtener las mayores ventajas, haciendo programas que puedan y deban ser conjuntos, como los de investigación, capacitación, observación sistemática, reunión e intercambio de información. Las similitudes¹⁷⁵ de los tres convenios son estructurales y se manifiestan en:

- Sus respectivos objetivos.
- Obligación de preparar un programa nacional para el cumplimiento de los objetivos.
- Obligación de las partes de comunicar a la Conferencia de las Partes las acciones realizadas en cumplimiento del programa.
- La facultad de la Conferencia de las Partes de revisar las comunicaciones de las partes, así como de aconsejarlas.
- La constitución de una Conferencia de las Partes con un Secretariado y otros cuerpos auxiliares.
- La constitución de un cuerpo de asesoramiento técnico y científico y de un mecanismo financiero.

La sequía (art. 1.c) se produce cuando las lluvias han sido considerablemente inferiores a las normales, causando un agudo desequilibrio hídrico, perjudicando a los sistemas de producción de los recursos de la tierra. Es decir, la sequía es una cuestión climática que puede provocar la desertificación; pero no necesariamente, pues un buen plan contra la sequía puede impedir el deterioro de los suelos. Igualmente, la desertificación puede causarse por otras razones ajenas a las meteorológicas¹⁷⁶.

Al lado del objetivo de la lucha contra la desertificación aparece el de mitigación de los efectos de la sequía que a los efectos de la CCD (art. 1.d) se entiende que son las actividades relativas a:

a) pronosticar la sequía y

b) reducir la vulnerabilidad de la sociedad y de los sistemas naturales a la sequía en cuanto se relaciona con la lucha contra la desertificación.

Son dos, pues, las acciones que reclama la CCD en relación con la sequía. Por un lado se han de adoptar los proyectos científicos que alerten de forma anticipada la presencia de una sequía; por otro lado, se ha de auxiliar a la población para reducir su “vulnerabilidad” a la sequía. Estamos en presencia de medidas de auxilio.

La diferencia básica reside así en que la desertificación se combate necesariamente con medidas a largo plazo y la sequía con medidas a corto plazo.

¹⁷⁵ Bryant, Tannetje L., “A new Approach to an Old Problem: The Convention to Combat Desertification”, *Environmental and Planning Law Journal*, Vol. 13, Dic. 1996, North Ryde (Australia), The Law Book Company Ltd., pág. 456.

¹⁷⁶ La inclusión en el título de la Convención del término sequía obedece a razones históricas pues no hay que olvidar que el detonador de este interés se produjo con la sequía de finales de los sesenta en el Sahel. El término sequía es totalmente superfluo en el título.

C. Los principios de la Convención

La Convención contiene el artículo 3 denominado Principios. Aunque el contenido de este precepto se acordó en el INCD-4, EEUU insistió en mantenerlo entre paréntesis porque se oponía a que la Convención contuviese un artículo, como tal, destinado a principios. Al final no prosperó su reticencia¹⁷⁷.

Varios son los principios que se recogen en la Convención: unos dentro del artículo 3, otros fuera. Algunos son específicos de la Convención.

El principio de solidaridad se consagra en el artículo 36 de la Convención cuando reclama que las Partes deben colaborar solidariamente en la adopción de medidas más eficaces. MARTIN MATEO opina que la trascendencia para la tutela del ambiente de este principio opera en una doble dimensión: intercomunitaria e intergeneracional¹⁷⁸. Ambas dimensiones aparecen como principios en la CCD. Respecto de la primera, el artículo 6 obliga a las Partes que sean países desarrollados a realizar esfuerzos adicionales en beneficio de los países en desarrollo afectados, tanto en aportaciones financieras como no financieras¹⁷⁹. Respecto de la segunda dimensión, i.e., la solidaridad intergeneracional, sólo las acciones que promuevan un desarrollo sustentable tienen cabida en el seno de la CCD¹⁸⁰.

El principio de participación aparece en el artículo 3 a) de la Convención cuando exige que las Partes deben garantizar que las decisiones relativas a la elaboración y ejecución de programas se adopten con la participación de la población y de las comunidades locales. Es un principio específico en materia de desertificación, imperiosamente requerido para el éxito de cualquier estrategia a la vista de la experiencia del PACD. No significa que la Convención reconozca la universalidad¹⁸¹ de este problema ambiental, sino que la intervención de los gestores de los recursos, especialmente los agricultores y ganaderos, en la ejecución de la Convención (en todos los niveles: diseño de los planes, su ejecución, su revisión y toma de decisiones) es un elemento clave, observado como norma específica en numerosos supuestos del texto y como principio. El peso de este principio determina el enfoque “*bottom up*” de la Convención¹⁸².

Una especialidad de este principio es el de la participación especial de la mujer en los programas, principio recogido por la Convención de forma constante.

El principio de eficiencia viene contemplado en la Convención cuando en el artículo 3 b) reclama a las Partes que deben encauzar mejor los recursos; y en el artículo 3 a) ordena que a niveles superiores se cree un entorno propicio que facilite la adopción de medidas a los niveles nacional y local. El propio preámbulo

¹⁷⁷ Summary of 5th Substantive Session of the Intergovernmental Negotiating Committee for the Elaboration of an International Convention to Combat Desertification, Desertification Control Bulletin n° 25, Nairobi, UNEP, pág. 4.

¹⁷⁸ Martín Mateo, Ramón, Manual de Derecho Ambiental, Madrid, Trivium, 1995, pág. 48.

¹⁷⁹ La solidaridad internacional es un principio indiscutible, recogido, entre otros instrumentos por la Declaración de Río, Principio 7; Declaración de Estocolmo, Principio 10.

¹⁸⁰ La solidaridad intergeneracional está recogida en numerosos instrumentos; así, en la Declaración de Estocolmo, Principios 1 y 2; en el Preámbulo de la Carta Mundial de la Naturaleza; en la Declaración de Río, Principio 3; en el artículo 3.1 de la Convención sobre Cambio Climático.

¹⁸¹ Vid Martín Mateo, Ramón, Tratado de Derecho Ambiental, Madrid, Trivium, 3 Volum., Vol I, Vol II 1992, Vol III 1997.

¹⁸² Danish, Op. cit., pág. 159.

reconoce que la aplicación del Plan de Acción de las Naciones Unidas no consiguió los progresos esperados y que se necesita un enfoque nuevo y más efectivo. Una manifestación de este principio de eficiencia es la declaración del artículo 3 d) que ordena a las Partes que tengan plenamente en cuenta las necesidades y circunstancias especiales de los países Parte en desarrollo, especialmente los menos adelantados. Este es un principio jurídico propio de la ordenación de la desertificación.

La cooperación internacional viene recogida en el artículo 3 b) de la Convención cuando establece que las Partes deben mejorar la cooperación y coordinación a nivel subregional, regional e internacional¹⁸³.

También la cooperación nacional se consagra en el artículo 3 c), que ordena a las Partes a cooperar a todos los niveles del gobierno, las comunidades, las organizaciones no gubernamentales y los usuarios de la tierra. Es un principio específico de la CCD. Tiene una importante incidencia en la posición de las ONG. No es un principio equiparable al anterior. El principio de cooperación nacional supone una penetración del Derecho internacional en un campo reservado a la exclusividad de las naciones.

La promoción del uso sostenible de los recursos viene consagrado en el artículo 3 c) de la Convención, en concreto de la tierra y del agua. Las aspiraciones de las generaciones futuras no son compatibles con la producción y consumo no sustentables¹⁸⁴.

Por último, la prioridad de la acción en Africa viene determinada por la propia Resolución 47/188 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Además de reconocer esta prioridad todas las Partes de la Convención, el artículo 7 obliga a las Partes a dar prioridad a los programas de Africa “sin desatender” a los otros países afectados¹⁸⁵. Este es un principio específico de la CCD.

D. Órganos

Los órganos de la CCD son la Conferencia de las Partes, la Secretaría Permanente, el Comité de Ciencia y Tecnología y el Mecanismo Mundial. Las ONG tienen un peso específico, pero no un tratamiento institucional homologable a las anteriores.

La Conferencia de las Partes (COP) es el órgano supremo de la Convención (art. 22.2) y le dedica el artículo 22 para constituir y regularla. La forman todos los Estados que son Parte.

Son Parte los Estados y las Organizaciones regionales de integración económica¹⁸⁶ que han firmado la Convención o se han adherido (art. 34). Hay una

¹⁸³ Principio consagrado en la Declaración de Estocolmo, Principios 24 y 25; en la Carta Mundial de la Naturaleza, Principio 21; Agenda 21 § 1.1, 2.1; Declaración de Río, Principio 7; Convención sobre Cambio Climático, Preámbulo.

¹⁸⁴ La eliminación de la producción y consumos no sustentables está recogida en los Principios 5 y 3 de la Declaración de Estocolmo, en la Carta Mundial de la Naturaleza; en la Agenda 21, §4.3, 4.4, 4.5, 21.4, 21.5, 1.6; en la Declaración de Río, Principio 8.

¹⁸⁵ Esta coletilla fue la única forma de salvar la viabilidad del artículo 7. Entendemos que no desnaturaliza la preferencia que la CCD establece sobre Africa.

¹⁸⁶ Por “organización regional de integración económica” se entiende toda organización constituida por Estados soberanos de una determinada región que sea competente para abordar las cuestiones a las que se aplique la presente Convención y haya sido debidamente autorizada, con

diferenciación del estatuto jurídico de la Parte. Aunque tienen igualdad de voto soportan diferentes obligaciones.

| | Afectados | No afectados |
|----------------------------|-----------|--------------|
| Desarrollados ¹ | 1 | 2 |
| En vías de desarrollo | 3 | 4 |

¹ En la categoría de países Parte desarrollados también se comprende las organizaciones (art. 1.k).

Del cuadro anterior observamos que hay 4 clases de situaciones para los Estados Parte. La Convención establece que los países afectados son los que en su superficie, total o parcialmente, incluyen zonas afectadas (art. 1.i). No define cuáles son los países desarrollados. Posteriores sesiones de la COP se encargarán de esta materia. Cada Estado tiene un voto; pero las organizaciones regionales de integración económica contarán con tantos votos como Estados Parte sean sus miembros, pudiéndolos ejercer siempre que éstos se abstengan de ejercer el suyo particular (art. 32).

La Conferencia de las Partes no es un órgano permanente, sino que funciona en periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias¹⁸⁷. El cometido de la Conferencia de las Partes es adoptar las decisiones necesarias para promover la aplicación efectiva de la Convención¹⁸⁸.

Con la adopción del artículo 27 de la Convención se abre un camino para la aprobación de un Derecho derivado. Dice la norma: “Medidas para resolver cuestiones relacionadas con la aplicación. La Conferencia de las Partes examinará y adoptará procedimientos y mecanismos institucionales para resolver las cuestiones que puedan plantearse en relación con la aplicación de la Convención”. Se insta, de esta forma, una normativa de segundo grado que se irá elaborando a lo largo de las sucesivas sesiones de la COP. Hasta ahora, no ha existido consenso acerca de las reglas para alcanzar acuerdo, especialmente para adoptar las acciones de ayuda al amparo del artículo 21 de la Convención; por tanto, la unanimidad es la regla vigente. Es de esperar que esta exigencia se rebaje, al menos para las cuestiones no financieras¹⁸⁹.

arreglo a sus procedimientos internos, para firmar, ratificar, aceptar y aprobar la Convención y adherirse a la misma.

¹⁸⁷ Hasta ahora ha habido tres sesiones ordinarias. La primera se celebró en Roma del 29 de septiembre al 10 de octubre de 1997, la segunda en Dakar (Senegal), del 30 de noviembre al 11 de diciembre de 1998 y la tercera en Recife (Brasil), del 15 al 16 de Noviembre de 1999.

¹⁸⁸ Artículo 22.2. (a) examinará regularmente la aplicación de la Convención y de los acuerdos institucionales a la luz de la experiencia adquirida a nivel nacional, subregional, regional e internacional y sobre la base de la evolución de los conocimientos científicos y tecnológicos; (j) desempeñará las demás funciones que se estimen necesarias para alcanzar el objetivo de la Convención.

¹⁸⁹ Corell, Elisabeth; Mwangi, Wagaki; Prather Tiffany; Wagner, Lynn; “Summary of the first Conference of the parties to the convention to combat desertification”, *Earth Negotiation Bulletin*, Vol. 4, nº 116, International Institut for sustainable development. (<http://www.iisd.ca/linkages/download/asc/enb04116e.txt>).

La Secretaría Permanente es un órgano constituido por el artículo 23 de la Convención. Se encarga de convocar la Conferencia de las Partes y asistirle técnicamente, aunque sus funciones están tasadas¹⁹⁰. Su sede se halla en Bonn¹⁹¹. La Secretaría Permanente no es un órgano que se encargue de evaluar el cumplimiento de la Convención, a diferencia de la Secretaría Permanente de otros convenios, como el de la Diversidad Biológica.

El Comité de Ciencia y Tecnología es constituido por el artículo 24 de la Convención como órgano subsidiario¹⁹². El CCT está integrado por representantes gubernamentales competentes en las esferas de su especialización. No es, pues, un órgano científico independiente. Su función es la de proporcionar a la Conferencia de las Partes información y asesoramiento. El CCT también está encargado de recomendar a la Conferencia los expertos de las específicas materias con el fin de que la Conferencia de las Partes adopte una lista de expertos y ante necesidades coyunturales pueda constituir grupos *ad hoc* de asesoramiento (art. 24.3). El CCT no es un órgano permanente sino que se reúne cuando lo haga la Conferencia de las partes (art. 24.1). El CCT también está encargado de constituir una red de instituciones ya existentes, científicas y técnicas, con el objetivo de que participen en la aplicación de la Convención y aseguren la asistencia científica y técnica prevista en los artículos 16 al 19 de la Convención (art. 25). En la COP surgió el temor de que el CCT se convirtiese en órgano político, como ha pasado en la Convención de la Diversidad Biológica y se convirtiese en una mini COP¹⁹³.

La red de centros regionales de educación y capacitación para combatir la desertificación y mitigar los efectos de la sequía (art. 19.2), dirigida por un organismo auxiliar aún no designado, es una institución dedicada a la capacitación y formación del personal, tanto científico, técnico y administrativo; y a auxiliar en la tarea de educar e instruir a las instituciones estatales en los objetivos de la Convención.

Otras instituciones vendrán con las decisiones de la COP, tal es el caso del Comité *ad hoc* para establecer indicadores significativos de la desertificación, creado en COP 1. Otra institución aún no creada, pero que probablemente saldrá adelante en ulteriores COP, es el Comité para la evaluación de la ejecución de la Convención.

El Mecanismo Mundial (art. 21.4) es una institución que se constituye bajo la dirección de la Conferencia de las Partes con el fin de facilitar el cumplimiento de los programas de los países Parte en desarrollo, afectados, a través de donaciones y préstamos privilegiados, incluyendo transferencia de tecnología. El Mecanismo Mundial es un ente de captación de recursos para destinarlos según la finalidad prevista y también de asesoramiento financiero de las partes, en relación a sus necesidades de financiación del cumplimiento de sus programas.

¹⁹⁰ Artículo 23.2 (a) organizar los períodos de sesiones de la Conferencia de las Partes y de los órganos subsidiarios establecidos en virtud de la Convención y prestarles los servicios necesarios; (g) desempeñar las demás funciones de secretaría que determine la Conferencia de las Partes.

¹⁹¹ Decisión tomada en COP.1. Competían para la sede Bonn, Montreal y Murcia. La generosa oferta financiera alemana decidió el destino de la ciudad alemana. La Secretaría Permanente empezó a funcionar en 1999. De momento su financiación, como la del resto de las instituciones es de cuenta de las Naciones Unidas.

¹⁹² Cuando se quiere decir auxiliar. Se ha traducido *subsidiary* del inglés, lengua de trabajo, por *subsidiario* de forma incorrecta.

¹⁹³ Corell, Elisabeth, "Summary of the First Conference", Op.cit.

La Convención contempla el Mecanismo como institución para movilizar y canalizar los fondos. Es *prima facie* un órgano de asesoramiento¹⁹⁴; pero no excluye que también se convierta en un fondo de captación y distribución de recursos financieros. En COP 1 no existió el suficiente consenso sobre la naturaleza del fondo; pero se decidió que el IFAD¹⁹⁵, con sede en Roma, albergase y organizase el Fondo y que el UNDP eligiese a su mandatario¹⁹⁶. En COP 2 tampoco se alcanzó ningún acuerdo acerca de las políticas, modalidades de operatividad y actividades del Fondo¹⁹⁷.

Por último, se debe mencionar como sujetos especiales de la Convención a las ONG. La Convención no define las ONG; y tampoco hay una definición generalizada y aceptada por la doctrina. Ello complica la cuestión acerca de la personalidad de estas organizaciones. La opinión científica mayoritaria estima que las ONG no tienen personalidad legal en el Derecho internacional, aunque alguna doctrina estime alguna manifestación de personalidad legal que se manifiesta en las ONG con las que han establecido relaciones las organizaciones intergubernamentales y secretariados de Convenciones, como es el caso de la UICN, que es una ONG que sirvió como secretariado de CITES durante un tiempo¹⁹⁸. En alguna medida, el Derecho internacional ambiental predica que es buena política para las organizaciones intergubernamentales consultar con las ONG internacionales con el fin de adquirir información acerca del objetivo perseguido por la ONG y el grado de cumplimiento de dicho objetivo por los Estados; pero de este presupuesto no podemos admitir que el Derecho internacional acepte la personalidad legal en su campo de las ONG.

El papel de las ONG en la Convención supone en esta cuestión un significativo avance. Obliga a las partes a trabajar con las ONG; y éstas son elemento integral de la política, nacional e internacional, de desertificación. La Convención reconoce que las ONG son un conducto ejecutivo a través del cual la Comunidad Internacional puede canalizar su ayuda a las comunidades locales; y el papel de las ONG como cuerpo de expertos. DANISH ha observado que, implícitamente, la Convención equipara las ONG con las organizaciones intergubernamentales, a las cuales las partes deben consultar y con las cuales deben coordinarse¹⁹⁹.

D. Obligaciones

La Convención sienta una tendencia en el Derecho internacional ambiental al consagrar una asimetría en las obligaciones de las partes, dependiendo de si el país se halla afectado por la desertificación y del grado de su desarrollo económico. Son, pues, cuatro las situaciones jurídico subjetivas que se contemplan en la Convención y que se ven en el siguiente cuadro:

¹⁹⁴ Vid Danish, Op. cit., pág. 154.

¹⁹⁵ International Fund for Agricultural Development.

¹⁹⁶ Corell, Summary First COP.

¹⁹⁷ Bai, Chango; Churie, Angela; Prather Tiffany; Wagner Lynn; Summary of the Second Conference of the Parties to the Convention to Combat Desertification, Earth Negotiation Bulletin; International Institute for sustainable development (IISD); (<http://www.iisd.ca./desert/cop2/>).

¹⁹⁸ Danish, Op. cit., pág. 162.

¹⁹⁹ *Ibíd.*

| | Países desarrollados | Países en vías de desarrollo |
|---------------------|---|---|
| Países afectados | -obligaciones generales del artículo 4. -obligaciones de países afectados del artículo 5. -obligaciones de países desarrollados del artículo 6. | -obligaciones generales artículo 4 -obligaciones a países afectados artículo 5. -derecho a recibir asistencia artículo 4.3. |
| Países no afectados | -obligaciones generales artículo 4 -obligaciones de países desarrollados artículo 6. | -obligaciones generales artículo 4 |

A) Obligaciones de todas las Partes

El artículo 4 de la Convención se refiere a las obligaciones de todos los países partes. Además de una cláusula general que ordena el cumplimiento de las obligaciones asumidas en la Convención (art. 4.1), se establecen unas obligaciones que, no por genéricas, aparecen como rigurosas, que se sintetizan en la obligación de colaborar y cooperar en los fines de la Convención²⁰⁰. No se contempla como obligación general la constitución de nuevos mecanismos financieros sino, únicamente, la movilización de los ya existentes (art. 4.2.h).

Como medida de apoyo contempla la Convención en el artículo 19 un tecnicismo denominado Fomento de Capacidades (*Capacity building*). Significa el desarrollo institucional, la formación y la potenciación de las personas e instituciones, locales y nacionales, para servir a los objetivos de la Convención. De esta forma, los Estados se obligan a potenciar todas las políticas nacionales; i.e., educación, concienciación, formación, especialización administrativa, participación de afectados y, especialmente, de las ONG.

²⁰⁰ Artículo 4.2.: Para lograr el objetivo de la presente Convención, las Partes:

- (a) adoptarán un enfoque integrado en el que se tengan en cuenta los aspectos físicos, biológicos y socioeconómicos de los procesos de desertificación y sequía;
- (b) prestarán la debida atención, en el marco de los organismos internacionales y regionales competentes, a la situación de los países Partes en desarrollo afectados en lo que respecta al comercio internacional, los acuerdos de comercialización y la deuda con miras a establecer un entorno económico internacional propicio para fomentar el desarrollo sostenible;
- (c) integrarán estrategias encaminadas a erradicar la pobreza en sus esfuerzos de lucha contra la desertificación y mitigación de los efectos de la sequía;
- (d) fomentarán entre los países Partes afectados la cooperación en materia de protección ambientales y de conservación de los recursos de tierras y los recursos hídricos, en la medida en que ello guarde relación en la desertificación y la sequía;
- (e) reforzarán la cooperación subregional, regional e internacional;
- (f) cooperarán en el marco de las organizaciones intergubernamentales pertinentes;
- (g) arbitrarán mecanismos institucionales, según corresponda, teniendo en cuenta la necesidad de evitar duplicaciones, y
- (h) promoverán la utilización de los mecanismos y arreglos financieros bilaterales y multilaterales ya existentes que puedan movilizar y canalizar recursos financieros sustanciales a los países Partes en desarrollo afectados para luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía.

La información es un elemento esencial en la aplicación de la Convención. Las Partes se obligan a comunicar a la Conferencia de las Partes, por medio de la Secretaría Permanente, las medidas adoptadas en cumplimiento de la Convención. Se establece así la obligación de que cada Parte realice un informe (art. 26.1). Los países afectados deben informar acerca de las estrategias (art. 26.2) y de los planes de acción adoptados (art. 26.3), aunque se permiten informes conjuntos de varios países afectados (art. 26.4); sin perjuicio de que la Conferencia de las Partes ayude a los países en desarrollo afectados en la elaboración de los informes (art. 26.7). Los países desarrollados también deben informar acerca de la ayuda prestada (art. 26.5).

B) obligaciones de las Partes afectadas

Las obligaciones de los países afectados se detallan en el artículo 5. Son cinco las obligaciones de estos países:

- a) Dar prioridad al problema de la desertificación, destinando recursos suficientes conforme a las circunstancias y capacidad del país afectado.
- b) Formular estrategias y prioridades en el marco de políticas de desarrollo sostenible.
- c) Actuar sobre las causas subyacentes que originan la desertificación.
- d) Sensibilizar a la población acerca del problema; e instar la participación de los afectados y de las ONG.
- e) Crear un marco jurídico adecuado para el cumplimiento de programas a largo plazo.

Estas obligaciones se deben plasmar en el Plan de Acción Nacional (PAN), que es la pieza donde se detalla la materialización última del cumplimiento de los fines de la Convención²⁰¹. El PAN es un instrumento obligatorio para cada país parte afectado. Su objetivo (art. 10.1) es determinar cuáles son los factores que contribuyen a la desertificación y las medidas que propone, describiendo las funciones del gobierno, autoridades locales y usuarios y los recursos disponibles.

Los planes son instrumentos a largo plazo (art. 10.2.a), revisables, flexibles, escrutables, donde se centran todos los principios de la Convención. El PAN puede ser un buen instrumentos para contribuir a la superación de la pobreza y al desarrollo sustentable al determinar políticas más amplias, demográficas, de uso de recurso, u otras (art. 10.4).

En un segundo plano se contemplan los planes de acción subregional y regional, de acuerdo con los anexos de la Convención, que no sólo se refieren a la gestión de recursos compartidos y colaboración y cooperación entre los países afectados (art. 11). El Programa de acción subregional o regional podría sustituir a varios PAN.

El artículo 4.3. de la Convención establece que los Países Parte, en desarrollo, afectados, reúnen las condiciones para recibir asistencia. De esta forma la Convención reconoce el derecho de que ciertos países reciban ayuda sin negar

²⁰¹ A diferencia del Plan contemplado en el PACD, que se limitaba a recomendar su contenido.

ab initio que otros países desarrollados puedan recibir ayuda en el futuro. En un borrador de trabajo del INCD figuraba como categoría de país parte, los afectados desarrollados para manifestar que no tenían derecho a recibir ayudas. Pero en el texto final y por la presión de los países del Mediterráneo norte se eliminó formalmente la categoría de esta clase de país y se acordó el Artículo 4.3²⁰².

C) Obligaciones de las Partes desarrolladas

Las obligaciones de los países desarrollados vienen contempladas en el artículo 6, que establece cinco obligaciones:

a) Obligación genérica de apoyar activamente los programas de los países afectados en vías de desarrollo.

b) Obligación genérica de proporcionar recursos financieros sustanciales y de otro tipo a los países afectados en desarrollo, tanto para la realización de sus planes de estrategia como para su ejecución. Esta obligación se reproduce, con más detalle, en la parte dedicada a los programas de acción y medidas de apoyo del artículo 13 y en el artículo 20.2.a).

c) Promover recursos financieros nuevos y adicionales contemplados en el artículo 20.2.b). Se contempla esta obligación como un plus. Al amparo de este precepto se deben constituir nuevos fondos o nutrir los ya existentes con cantidades adicionales. Este fue uno de los preceptos más debatidos en el INCD, alcanzando un acuerdo muy tardío sin que prosperase la propuesta de los países más pobres de que se consagrara como obligación la ODA del 0'7 % del PNB²⁰³.

d) Alentar recursos financieros del sector privado para ser destinados a los fines de la Convención.

e) Promover y facilitar a los países afectados el acceso a la tecnología y conocimientos adecuados. Esta obligación genérica tiene mayor desarrollo en la Sección 2ª de la Parte III destinada a la cooperación científica y técnica.

Las Partes están obligadas (art. 16), según sus capacidades, a integrar y coordinar la reunión, el análisis y el intercambio de información. Uno de los objetivos del estudio de la información es la alerta temprana y la planificación anticipada para los períodos de variación climática adversa. Para ello es importante, entre otros casos, el apoyo de la red de instituciones contemplada en el artículo 25 de la Convención. En el artículo 17 de la Convención, las Partes se comprometen (art. 17), también según sus capacidades, a cooperar técnica y científicamente en los objetivos de la Convención y se obligan a apoyar actividades de investigación que:

²⁰² Kuwabara-Yamamoto, Sachiko, "United Nations International Convention to Combat Desertification in these Countries Experiencing Serious Drought and for Desertification, Particularly in Africa (INCD)". *Pace Environmental treaties Colloquium*, Vol 13, n° 1, otoño 95, White Plains, New York (EEUU) Pace University School of Law, Pág. 126.

²⁰³ Summary of 5th Substantive Session of the Intergovernmental Negotiating Committee for the Elaboration of an International Convention to Combat Desertification, *Desertification Control Bulletin* n° 25, Nairobi, UNEP.

- a) Contribuyan al mejor conocimiento del fenómeno de la desertificación y sequía.
- b) Atiendan a necesidades concretas y definidas de las poblaciones locales, con el fin de aumentar su nivel de vida.
- c) Validen, fomenten y protejan la experiencia y prácticas locales.
- d) Colaboren en el reforzamiento político científico de los países afectados en desarrollo.
- e) Establezcan relación entre pobreza, migraciones y desertificación.
- f) Procuren obtener tecnologías accesibles y asequibles económicamente y que contribuyan al desarrollo sostenible.
- g) Fomenten recursos hídricos en las zonas afectadas, incluso mediante la siembra de nubes (sic).

Elemento esencial es el dedicado a la adquisición y transferencia de tecnología, al que la Convención dedica el artículo 18. El precepto trata dos tipos de tecnologías bien diferenciadas: la de los países desarrollados, inaccesible para muchos países pobres, y la de las comunidades tradicionales, carente de protección. Respecto de la primera, la Convención sujeta la colaboración al cumplimiento de los derechos sobre propiedad industrial, por lo que la asistencia y transferencia de las tecnologías desarrolladas se materializará en la mayoría de los supuestos en ayuda financiera para adquirir dicha tecnología. Respecto de las tecnologías tradicionales y locales, las partes se obligan a inventariarlas, protegerlas y adaptarlas con los conocimientos modernos.

Por último, la financiación es la parte más desalentadora de la Convención²⁰⁴. El artículo 20 obliga a las Partes, según sus capacidades, a disponer de recursos financieros para los programas de lucha contra la desertificación y mitigación de los efectos de la sequía (art. 20.1). Ésta es una obligación de todas las partes, en especial, a los países en desarrollo afectados (art. 20.3).

Los países desarrollados se comprometen (art. 20.2) a asistir²⁰⁵ en los programas de los países pobres:

²⁰⁴ La asistencia de los países desarrollados a los no desarrollados fue el punto más contencioso de la elaboración de la Convención. Varias partes de la Convención aluden a la financiación: preámbulo, artículo 6.b., artículo 9, artículo 13, artículo 20, artículo 21 y artículo 22.2.g. La opinión de los países desarrollados fue que la desertificación era un problema regional (a diferencia de la destrucción de la capa de ozono o del cambio climático) y opinaban que la Convención no debía instaurar nuevos fondos sino reestructurarlos. Kuwabara-Yamamoto, Sachiko, Op. cit., pág. 111-131.

²⁰⁵ No es fácil identificar la cantidad o proporción de recursos que los países desarrollados destinan a la de desertificación, ya que cuando se elaboran los informes de la ODA, no se incluye este capítulo (Toulmin, Camila, "Combating Desertification: Encouraging Local Action within a Global Framework", Green Globe Yearbook on International cooperation on environment and development, 1994, New York (NY), Oxford University Press, pág. 78-88).

Los países pobres reciben ayuda a través de diversos mecanismos: programas multilaterales, regionales y bilaterales.

Los programas multilaterales u organizaciones principales que, entre otros fines, incluyen la protección y rehabilitación de suelos en zonas secas son:

- United Nations Sudano Sahelian Office (UNSO). Es el organismo principal de las Naciones Unidas para coordinar las acciones contra la desertificación en Africa. Se creó en 1973. Actualmente opera en 22 países. Se ocupa también de dotar de infraestructura a la zona de operación y de asistir a las naciones en la realización de sus planes nacionales contemplados

- a) Mediante donaciones o préstamos en condiciones favorables.
- b) Mediante los fondos del GEF que se obtengan para programas de lucha contra la desertificación, que tengan relación con los cuatro objetivos estatutarios de este organismo²⁰⁶.
- c) Mediante fondos nuevos, suficientes, previsibles y oportunos.

También la Conferencia de las Partes asume la obligación de promover mecanismos financieros²⁰⁷, bien alentando los diversos mecanismos de las Naciones Unidas u otras instituciones multilaterales²⁰⁸.

por el PACD. Otra tarea importante del UNSO es la dirección de la Environmental Information System (EIS), que aconseja en asuntos ambientales y recoge y almacena información ambiental y de los recursos naturales.

- Global Resource Information Database (GRID), dependiente del PNUMA. Es un sistema de cooperación de centros que se dedican a ofrecer información ambiental a planificadores y científicos. También opera bajo la influencia del PNUMA el Desertification Plan of Action (DC-PAC), que ha realizado sus actividades en la lucha contra la desertificación.
- Integrated Project in Arid Lands (IPAL), dependiente de la UNESCO. Establecido en 1976, se constituyó para buscar soluciones a los más urgentes problemas asociados al avance del desierto y degradación del suelo en las zonas secas. La UNESCO también dirige el Man and Biosphere Programme (MAB) que se ocupa de acciones antidesertificación.
- International Fund for Agricultural Development (IFAD), que tiene por fin la ayuda y desarrollo de las comunidades agrícolas, a pequeña escala, especialmente en el uso sustentable de recursos en las zonas secas.
- El Banco Mundial combina la ayuda económica a los países con recomendaciones a sus gobiernos acerca de las políticas de desarrollo sustentable.
- El Fondo Monetario Internacional (FMI) interviene a nivel nacional con el fin de financiar a los países en vías de desarrollo. Muchos autores opinan que los efectos del FMI sobre el medio ambiente no siempre son positivos (Toulmin, Camila, Op. cit., pág. 85).

De entre los programas de acción regional en Africa destacamos los siguientes:

- Intergovernmental Authority for Drought and Development (IGADD) establecido en 1986 por UNSO para asistir a Djibouti, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán y Uganda. Su objetivo es concienciar a los Estados miembros sobre la desertificación y la sequía y promover la cooperación política y técnica entre ellos.
- Comité Inter-États de Lutte contre la Secheresse au Sahel (CILS), de nueve miembros, constituida en 1973 para coordinar las acciones de los países miembros y reducir su vulnerabilidad a la desertificación y sequía.
- Club du Sahel, establecido en 1976 para promover la coordinación de las acciones de los principales donantes de la región.
- South African Development Coordination Conference (SADCC), que reúne a los países del sur del Ecuador de Africa, uno de cuyos fines es la colaboración en las tareas de antidesertificación.

Existen, por último, numerosos programas bilaterales entre donantes y donatarios. El contenido de los programas suele enfocar un determinado aspecto del país o la comunidad receptora de la ayuda, y ésta no siempre se canaliza a través del dinero. Muchas veces estos programas están dirigidos, coordinados o participados por las ONG.

²⁰⁶ Protección de la capa de ozono, reducción de emisión de gases, protección de la biodiversidad y protección de aguas internacionales. Vid Supra.

²⁰⁷ Artículo 21.1. y 21.2.

²⁰⁸ Muchas veces la ayuda se canaliza a través de un trust, que aunque recibe varios nombres, el homologado aceptado por el Interagency Group for Enviromental Funds, es el de NEF, National Environmental Fund. Los fondos donados, en los países regidos por el common Law, se constituyen en un trust, cuyos trustees se encargan de invertir y cuyos beneficios son invertidos en acciones ambientales. En los países regidos por el sistema continental del Código Civil, la forma del fondo obedece a la figura de la fundación. Normalmente, en la dirección de los fondos se sitúan agentes del gobierno, afectados, donantes y las ONG. Algunos NEF se constituyen a

F. Los Anexos

La Convención tiene dos partes diferenciadas: el cuerpo principal y los cuatro anexos²⁰⁹.

Los anexos forman parte de la Convención y, salvo que se disponga expresamente otra cosa, toda referencia a la Convención constituye una referencia a sus anexos (art. 29.1). La Convención prevé la posibilidad de nuevos anexos (art. 31) en el futuro cuyo régimen de aprobación se asimila al de la enmienda de la Convención²¹⁰.

La idea del Anexo para África nació en INCD1. La propia Resolución de las Naciones Unidas 47/188 mencionaba expresamente a África. El resto de los países en vías de desarrollo observaron la idea del Anexo africano con desconfianza, pues podría ser un mecanismo adicional para obtener fondos. Por eso los países de América Latina y el Caribe y Asia pidieron su propio Anexo, petición que no encontró inicialmente una disposición favorable, pero que finalmente se aceptó. El Anexo del Mediterráneo Norte obedece a otra visión, pues no se relaciona la desertificación con las condiciones socioeconómicas. Su aspiración es más científica. Este Anexo, el último de todos, apoyado fundamentalmente por España, pudo superar la resistencia del resto de los países de la OCDE²¹¹.

El Anexo Africano es el más elaborado, con 19 artículos. Describe las condiciones particulares de África²¹², que vienen caracterizadas por la extensa presencia de zonas secas, sufrimiento de sequía y desertificación por muchos países; algunos de los cuales, además, carecen de litoral, sufren pobreza, endeudamiento, inestabilidad política, migraciones, dependencia expresa de la población de sus recursos naturales, elevada población, infraestructura muy deficiente y, también, tienen necesidad de desarrollo tecnológico. Reitera detalladamente la obligación de cooperación y colaboración entre los países africanos (art. 4). Los países afectados se obligan a realizar su Plan de acción nacional –PAN– (art. 9) dentro de procesos o programas más amplios de

perpetuidad, pudiendo sólo invertir beneficios. Otros invierten todo lo recibido en el ejercicio anterior. Cada NEF puede tener varias fuentes de financiación, incluidas las procedentes del propio país afectado, a través de, por ejemplo, tasas por turismo. Otros NEF van en la línea de compensar deuda exterior por inversión ambiental. Vid. Danish, *Op. cit.*, pág. 167.

²⁰⁹ Anexo I, Anexo de aplicación regional para África; Anexo II, Anexo de aplicación regional para Asia; Anexo III, Anexo de aplicación regional para América Latina y el Caribe; Anexo IV, Anexo de aplicación regional para el Mediterráneo norte.

²¹⁰ Artículo 30 y 31. Durante las sesiones del INCD, Rusia aspiró a tener su propio Anexo, compartido con otros países vecinos. Sin embargo, lo máximo que pudo obtener fue una declaración expresa en el preámbulo de la Convención (“Preocupadas por el impacto de la desertificación y la sequía en los países afectados de Asia Central y transcaucásicos”). En COP-1, Rusia y Kirguizia solicitaron nuevamente su propio anexo (Corell, Elisabeth; Mwangi, Wagaki; Prather Tiffany; Wagner, Lynn; “Summary of the first Conference of the parties to the convention to combat desertification”, *Earth Negotiation Bulletin*, Vol. 4, n° 116, International Institut for sustainable development. (<http://www.iisd.ca/linkages/download/asc/enb04116e.txt>)).

²¹¹ Vid Summary of the 5th Substantive Session of the Intergovernmental Negotiatin y Commitee for the Elaboration of an International Convention to Combat Desertification, *Desertification Control Bulletin* n° 25, Nairobi, UNEP, pág. 1-14.

²¹² Artículo 3.

desarrollo nacional sostenible (art. 6), designando un órgano apropiado para la realización del PAN. Se constituyen las subregiones africanas central, oriental, septentrional, meridional y occidental (art. 10); debiendo, cada una, realizar su Plan de acción subregional, donde se planifique la colaboración y cooperación entre las partes, con un seguimiento a cargo de un comité consultivo científico y técnico subregional (art. 19.b). También se contempla otro programa de acción regional (art. 13) cuyo seguimiento se deja en el marco de la Comunidad Económica Africana (art. 19.b). Se insta a las Partes a fomentar su contribución y colaboración en los mecanismos financieros (art. 14) y destinar a la lucha contra la desertificación la mayor parte posible de fondos de instituciones internacionales, como el Banco Africano de Desarrollo (art. 15.b.2). Una obligación específica es la de establecer un inventario nacional, subregional y regional de fuentes de financiación (art. 14.2). El recuerdo reciente del fracaso del PACD contribuye a que el Anexo enfatice, para aumentar la eficacia del programa (art. 16.a), que en la asistencia y cooperación técnica se debe reducir el costo de las medidas de auxilio y, especialmente, el gasto de administración, utilizando prioritariamente expertos competentes nacionales y subregionales (art. 16.b). Otra obligación especial de los afectados es la de descentralizar las actividades contra la desertificación, reformar el régimen de tenencia de los recursos y fomentar la participación local (art. 4.2.b). La reforma expresa del régimen de la propiedad o tenencia de bienes no se contempla en la Convención.

En el Anexo se explicita la conexión que existe entre la desertificación africana y su pobreza y se asume la lucha contra la desertificación como medio para erradicar la pobreza (art. 4.1.c y art. 5.1.a).

La primera Conferencia Regional Pan-Africana se celebró en Ouagadougou (Burkina Faso), desde el 18 al 21 de marzo de 1997, donde se intentó definir la postura africana en la Conferencia de las Partes²¹³.

El Anexo II, de aplicación regional para Asia, es considerablemente más reducido, con 8 artículos. Aunque el Anexo especifica también las condiciones regionales (art. 2), señalando especialmente la fuerte presión que sufre la región sobre los recursos naturales (art. 2.b) (que conduce a la degradación de la tierra (art. 2.c)) y otros problemas socioeconómicos, la realidad de Asia no obedece a un patrón más o menos homogéneo. El Anexo no tiene ninguna mención acerca de los mecanismos financieros, debido al deseo de los gobiernos asiáticos de no contraer ningún tipo de obligación adicional²¹⁴. Se evita también contraer más obligaciones que en la Convención y; así, se acuerda que para la elaboración del PAN, los Estados afectados “podrán adoptar” medidas como designar el órgano interno competente para su elaboración u otras encaminadas a la lucha contra la desertificación, basadas en las técnicas de participación, información y colaboración. Con el mismo tono de “podrán adoptar” se contemplan los

²¹³ Además de países de otras regiones y numerosas ONG, participaron los siguientes países africanos: Sudáfrica, Argelia, Benín, Burkina Faso, Camerún, Cabo verde, República Centroafricana, Congo, Costa de Marfil, Djibouti, Guinea-Bassau, Guinea Ecuatorial, Kenia, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Níger, Nigeria, Uganda, Ruanda, Senegal, Sierra Leona, Sudán, Swazilandia, Tanzania, Chad, Togo, Túnez, Zaire y Zambia.

²¹⁴ Summary of the 5th Substantive Session of the Intergovernmental Negotiatin y Commitee for the Elaboration of an International Convention to Combat Desertification, Desertification Control Bulletin n° 25, Nairobi, UNEP, pág. 11.

programas subregionales (art. 5), restándoles importancia, en parte, al designarlos junto a los programas conjuntos²¹⁵, sin que vislumbren ni siquiera intenciones de su ámbito geográfico de aplicación. La acción regional se titula Actividades Regionales (art. 6), limitándose el Anexo a mencionar que “podrán incluir” actividades tales como cooperación técnica, inventarios de tecnologías, conocimientos, entre otras cosas. Tampoco los mecanismos de cooperación y coordinación (art. 8) son obligatorios y la única obligación del Anexo es la de los países afectados de celebrar reuniones periódicas de coordinación (art. 8.3).

La región asiática ha celebrado dos conferencias. La última tuvo lugar en Pekín, del 13 al 15 de mayo de 1997²¹⁶. Sus resoluciones no van más allá de recomendar a los países que se adhieran a la Convención y se coordinen en las tareas de estudio de la desertificación.

El Anexo para América Latina y el Caribe, de 7 artículos, tiene naturaleza similar al anterior, aunque con más cohesión. Se destacan las condiciones particulares de la región; así, se manifiesta que la zona es una de las de mayor diversidad biológica del mundo (art. 2.a), siendo la desertificación causa de pérdida de dicha diversidad biológica (art. 2.c); se enfatiza el papel de la deuda externa y las prácticas comerciales no sustentables de recursos (art. 2.b). El Anexo manifiesta que los países afectados deben realizar su PAN y los programas subregionales y regionales se realizarán según las necesidades (art. 3); no son obligatorios a priori. La idea central que debe mover al PAN es la gestión sostenible de los recursos (art. 4.c.d.e.f.i.j). Las precisiones del Anexo sobre la cooperación técnica y científica (art. 5) no exceden a las del texto principal de la Convención e igual suerte corre la previsión de recursos y mecanismos financieros regionales (art. 6). Los países afectados se obligan a designar un “punto focal” (autoridad competente) para coordinar las actividades de lucha contra la desertificación y a intercambiar información y a cooperar con los otros afectados (art. 17).

El Grupo de América Latina y el Caribe (GRULAC) se ha reunido cuatro veces. La última en St. John’s (Antigua y Barbuda), del 29 de abril al 1 de mayo de 1998²¹⁷.

El Anexo de aplicación regional para el Mediterráneo norte, con 10 artículos, destaca las condiciones particulares de la región: suelos pobres erosionados (art. 26) con relieve desigual (art. 2.c), presencia de incendios (art. 2.d), abandono de tierras (art. 2.e), explotación no sustentable del agua (art. 2.f), con gran concentración económica y turística en el litoral (art. 2.g). Los países afectados tienen obligación de realizar su PAN (art. 4), designando órgano responsable para su cometido (art. 5.a), con participación de las poblaciones afectadas y las ONG (art. 5.b), de reforzar los programas técnicos y financieros (art. 5.e), y de hacer un seguimiento de la ejecución del PAN (art. 5.f). No existe

²¹⁵ Programa de Acción Subregional y Conjuntos.

²¹⁶ Los países que asistieron a dicha conferencia fueron: Myanmar, Bangladesh, Turkmenistán, Israel, Mongolia, Uzbekistan, Palestina, Irán, Turquía, Nepal, Kazajistán, Yemén, Vietnam, Filipinas, Omán, Jordania, Federación Rusa, Emiratos Arabes Unidos, Alemania.

²¹⁷ Participaron los siguientes países americanos: Antigua, Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas, St. Christopher & Nevis, Suriname, Venezuela, Uruguay.

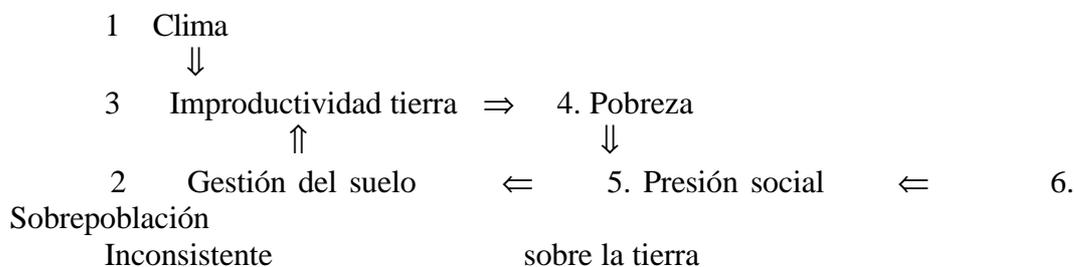
en el Anexo ninguna conexión de la desertificación con las condiciones sociales desfavorables y así, el contenido del PAN se traduce en la regulación del uso del suelo y protección de elementos que eviten su degradación²¹⁸. El Anexo prevé la posibilidad de programas conjuntos, de dos o más Estados afectados, subregionales o regionales²¹⁹; incluso en colaboración con programas de otras regiones, en particular África septentrional²²⁰. El Anexo establece expresamente que los países afectados de esta región no pueden recibir ayudas en el marco de la Convención²²¹.

No existe una referencia acerca del ámbito territorial; pero la expresa referencia a la ausencia de recursos hace pensar que aparte de España, Portugal, Italia y Grecia ningún otro país querrá integrarse. Hasta el momento no ha habido ninguna reunión de esta región.

G. Valoración de la CCD

El propio nombre del Convenio indica la gran ambigüedad que encierran los términos desertificación, sequía y lucha, ambigüedad que late en todo el texto y que se arrastra desde el primer momento en que se intentó elaborar una teoría general de la desertización aplicable a todo el planeta, conectada con una acción internacional amparada por el Derecho.

Sequía y desertificación vienen relacionadas en la Convención con la degradación de las tierras de forma reflexiva. Podríamos exponer la problemática en el siguiente esquema.



²¹⁸ Artículo 6: Contenido de los programas de acción nacionales.

Los países Partes afectados de la región podrán incluir en sus programas de acción nacionales medidas relacionadas con:

- (a) Las esferas legislativa, institucional y administrativa;
- (b) Las modalidades de uso de la tierra, la ordenación de los recursos hídricos, la conservación del suelo, la silvicultura, las actividades agrícolas y la ordenación de pastizales y praderas;
- (c) La ordenación y conservación de la fauna y flora silvestres y otras manifestaciones de la diversidad biológica;
- (d) La protección contra los incendios forestales;
- (e) La promoción de medios alternativos de subsistencia, y
- (f) La investigación, la capacitación y la sensibilización del público.

²¹⁹ Artículo 7.

²²⁰ Artículo 10.

²²¹ Artículo 9.

La sequía hace referencia al eslabón 1 e incide de forma autónoma en todo el proceso. La desertificación hace referencia a todo el proceso que se retroalimenta de forma positiva, aunque fije su atención la Convención en el eslabón 3.

La desertificación no es un proceso de desparramamiento territorial, como tradicionalmente se ha contemplado. Es un proceso socioecológico en contextos territoriales dispersos.

La sequía ofrece una conexión más clara de la gestión del suelo con los recursos hídricos y el clima. En la desertificación se trasluce la capacidad de aguante del suelo y la dificultad de recuperarlo una vez que se ha rebasado su umbral de resistencia. Podríamos resumir diciendo que la desertificación requiere conservar el suelo para conservar el agua. La sequía denota los efectos a corto derivados de la mala gestión del agua. La sequía exige conservar el agua para conservar el suelo. Por eso la Convención define la tierra como sistema bioproductivo terrestre que comprende el suelo, la vegetación, otros componentes de la biota y los procesos ecológicos e hidrológicos.

La redacción de un Convenio internacional sobre la desertificación fue una ansiada aspiración de los países africanos afectados; y su existencia supone el reconocimiento legal internacional, al máximo nivel, de dicho problema, como cuestión internacional, más allá de su contemplación como asunto interno donde cada Estado puede resolver su “desertificación” de forma individual. Aunque el Convenio no lo diga expresamente, su estructura supone la corresponsabilidad de todos los países en la causación del problema que afecta directamente a los países secos.

Jurídicamente se reconoce el fracaso de todas las políticas económicas habidas y que han conducido a la existencia de un régimen jurídico de desertización que, por un lado, debe limitar el juego de cualquier política económica de desarrollo y, por otro, debe guiarla. En el primer sentido opera el Principio de Precaución y, en el segundo, el Principio del Crecimiento Sustentable. Cualquier intento de continuar la explotación de suelos áridos con plantaciones inconsistentes ambientalmente, como las masivas plantaciones de algodón en África, o los créditos del Banco Mundial o el FMI condicionados a la rentabilidad a corto plazo de la explotación de tierras, es claramente un atentado a la Convención.

Las estrategias internacionales tradicionales y aún las vigentes para romper los efectos mortíferos del proceso desertificador ponían énfasis en el eslabón 4, en el alivio de la pobreza, a través, básicamente, de productos, tecnología e información, poco útiles para detener el proceso. La Convención pone énfasis en el eslabón 2. La existencia de ambos enfoques con apenas veinte años de diferencia comporta la superación de un contexto ideológico. Con el socialismo se subrayaba la desigualdad social como causa de los males ecológicos y las soluciones debían venir con transferencias de rentas de los países ricos a los pobres. Ahora, con un contexto ideológico claramente neoliberal, las soluciones deben venir por las técnicas adecuadas en la gestión de la tierra (cualquier intento de ver la Convención como un instrumento de cambio social será baldío), técnicas que alcanzan hasta la configuración jurídica del derecho de la propiedad, como se

recoge en el Anexo africano. El Derecho nacional, antes que ordenar la tierra de forma equitativa para la sociedad, debe ordenarla de forma coherente con los procesos ecológicos. Es el precio que se pagó para que los países desarrollados se involucrasen en la Convención. Como pieza de este enfoque se instituye el Comité de Ciencia y Tecnología, que se reúne cuando lo haga la Conferencia de las Partes; pero que no forma parte de ella. Es un órgano auxiliar que ilustra a la COP acerca de las soluciones técnicas y científicas relativas a la lucha contra la desertificación y mitigación de los efectos de la sequía.

Buena parte de los países afectados por la desertificación tienen una densidad de población superior a la capacidad de aguante de la tierra, sus poblaciones no alcanzan el consumo de calorías recomendables y su PIB es tan reducido que no es viable realizar inversiones para obtener rentas a medio y largo plazo. Sólo unos cuantos países afectados tienen el privilegio de estar fuera de las tres situaciones anteriores.

La obligación básica de los países afectados reside en la elaboración y ejecución de un Plan de Acción Nacional donde deben describir y estimar los recursos existentes, las estrategias y los medios financieros y humanos para restaurar las tierras degradadas. Pocos países afectados están en condiciones de realizar un PAN con los requisitos que previene el artículo 10 de la Convención; y de los países pobres, ninguno está en condiciones, sin ayuda exterior, de ejecutarlo. El PAN no es la panacea; es el mismo instrumento que se predicó en los años 60 y 70 para muchos países para alcanzar niveles de renta en plazos cortos; pero ahora poniendo énfasis en el largo plazo.

La obligación básica de los países ricos, corresponsables de la desertificación de los afectados, se centra en la cooperación, sin que la Convención altere el régimen tradicional, que se basa, no en el destino de los fondos de los países ricos de forma coordinada a los problemas más hirientes, sino en el destino de dichos recursos, de forma casi siempre unilateral, en escenarios donde priman las estrategias políticas y las experiencias históricas. La única contribución de la Convención reside en la creación del Mecanismo Mundial. El artículo 21.4 de la Convención establece que:

“Con el objeto de aumentar la eficacia y eficiencia de los mecanismos financieros existentes, por la presente se establece un Mecanismo Mundial destinado a promover medidas para movilizar y canalizar hacia los países Partes en desarrollo afectados recursos financieros sustanciales, incluida la transferencia de tecnología sobre la base de donaciones y/o préstamos en condiciones favorables u otras condiciones análogas. Este Mecanismo Mundial funcionará bajo la dirección y orientación de la Conferencia de las Partes y será responsable antes ésta”.

“Mecanismo” es un eufemismo literal del inglés usado expresamente para no decir nada. Dicho Mecanismo Mundial puede ser todo y puede ser nada. Puede ser un fondo o simplemente un teléfono de información. Aunque jurídicamente personalizado el mecanismo en la Convención no necesariamente debe estar identificado en un organismo. De hecho, la propia Convención establece que el Mecanismo Mundial puede estar hospedado en un organismo ya existente, como ocurre actualmente. Serán las futuras COP las que decidirán el contenido de dicho

mecanismo; pero de momento parece improbable que los países pobres decidan el destino de la aportación de los países ricos. En las COP celebradas, ha existido más coherencia en las pretensiones de los países motivadas por su adscripción al eje Norte-Sur o a las regiones políticas territoriales que por su pertenencia a la clase de los afectados o no afectados.

La Convención reconoce la importancia de las técnicas tradicionales de gestión del suelo y obliga a las partes a inventariarlas, promoverlas y protegerlas. Ello es producto de varias circunstancias. Primero, la negativa de los países ricos a rebajar las exigencias de la protección de las patentes; segundo, la constatación del cambio de una forma sustentable de producir a otra no sustentable. En el fondo, se reconocen los efectos perversos del mercado en la gestión del suelo. En un mercado abierto a la importación de productos más baratos se fuerza la gestión del suelo de forma competitiva y no sustentable; y mientras ello perdure, el reclamo de las técnicas tradicionales de gestión de la tierra no tendrá ninguna operatividad. La Convención sólo reconoce que el comercio y otros aspectos pertinentes a las relaciones económicas internacionales tienen los efectos en la capacidad de los países afectados de luchar eficazmente contra la desertificación, tanto para lo bueno como para lo malo. La Convención reconoce su conexión con las Convenciones sobre la Diversidad Biológica y Cambio Climático; pero ignora las importantes influencias del marco del GATT y la desertificación. Sin poner barreras razonables al mercado internacional, no se ve que pueda existir progreso en la lucha contra la desertificación sin una atribución de rentas mundiales.

La incorporación específica del papel importante en las estrategias de lucha contra la desertificación de las comunidades locales y ONG, a diferencia de los convenios hermanos, entendemos que se debe, a diferencia también de ellos, al hecho de que el Convenio Contra la Desertificación nace con una experiencia importante: la Conferencia de Nairobi y el PACD. En definitiva, se trataba de limar las inconsistencias probadas de la acción pasada más que apostar por una nueva estrategia desafiante.

El papel que las ONG van a jugar en el desarrollo de la Convención es mucho más relevante que la importancia que realmente la Convención les ha dado. No tienen representación en las COP, ni en los Comités de Ciencia y tecnología y, sin embargo, ya forman un verdadero tercer brazo con reuniones simultáneas a la de los otros dos órganos. La Convención obliga en el artículo 19.3 a todas las partes a cooperar también con las ONG para llevar a cabo acciones, tanto en países afectados como no afectados. Su papel en la Convención es, pues, acorde con el tiempo del texto jurídico. El problema radica en que las ONG se están convirtiendo en un fin en sí mismo. Es más rentable políticamente a los países ricos canalizar la ayuda a través de ONG nacionales que directamente a través de los gobiernos de las partes afectadas. El riesgo es evidente: repetir la experiencia del PACD donde buena parte de los fondos disponibles se gastaron en pagar asesores de occidente.

Los Estados no asumen responsabilidades más severas que en los Convenios sobre Cambio Climático y Protección de la Biodiversidad. Al contrario, no se obliga la emisión de informes²²², no se menciona el uso de estimación de impacto ambiental²²³, no se crean áreas especiales de protección²²⁴

²²² Art. 12 Convenio Cambio Climático y Art. 26 Convenio Biodiversidad.

²²³ Art. 4 i d Convenio Cambio Climático.

ni inventarios nacionales²²⁵ ni, por último se obliga a evaluar el cumplimiento del Convenio²²⁶. Lo único que prevé es el informe a la COP de las acciones realizadas (art. 26).

Pronosticamos que el carácter general de la desertificación, donde en cada lugar se asocia a fenómenos diferentes y se la identifica con elementos diferentes, va a dar lugar un reforzamiento de los anexos, especialmente el de África y América Latina y el Caribe, donde existe una mayor conciencia del problema, que además obedece a idénticas causas en la región, y donde hay voluntad de desarrollar la cooperación. Previsiblemente en COP4 se acordará un nuevo Anexo para Rusia y la Europa del Este. Con ello serán 5 regiones territoriales las que tendrán sus Anexos. Los Anexos son una especie de “café para todos” innecesario. La desertificación no es un fenómeno que, como una mancha se expande territorialmente y, por tanto, su tratamiento no requiere técnicas de bloqueo territorial del mal. Con la presencia de los Anexos pervive esta impresión que se tiene del fenómeno. África parte de una experiencia anterior con la Conferencia de Nairobi y el Anexo africano se justifica porque estos países querían asumir obligaciones mayores. No es el caso de los otros Anexos donde había una decidida voluntad de no asumir mayores obligaciones; pero una desconfianza en que la mera presencia del Anexo africano fuese motivo de captación de fondos. Los Anexos, con exclusión del europeo, son menos técnicos; se asocia de forma directa la desertificación con la pobreza y así, los PAN tienen contenido socioeconómico global.

La importancia más notable de la Convención a nivel nacional suponen la obligación de los países afectados, como España, de preparar, elaborar y ejecutar un Plan de Acción Nacional que consiste en (art. 10) a) determinar las causas de la desertificación; b) las medidas para luchar contra ella y c) las medidas para mitigar los efectos de la sequía. Las primeras precisan acciones a largo plazo, y las segundas preventivas y a corto plazo, incluyendo el riego sostenible en la zona expuesta a la sequía. No contempla la Convención las transferencias hídricas de cuencas. En el aspecto jurídico, los países afectados se obligan (art. 5.e) a fortalecer la legislación pertinente en vigor y, en caso de que ésta no exista, a promulgar nuevas leyes para alcanzar los objetivos de la Convención.

La interconexión de la conservación de suelo y agua que aconseja políticas territoriales a nivel de cuenca no ha penetrado en la Convención, que tiene un marcado carácter territorial nacional. El único compromiso se observa en el Anexo de Asia donde los países afectados se obligan con el Plan de Acción Nacional a promover la gestión integrada de las cuencas hidrográficas. Desgraciadamente no es un compromiso de los programas subregionales y conjuntos, por lo que la verdadera aplicación de aquella norma sólo alcanzará a las cuencas nacionales.

Se echa en falta algún mecanismo que impida la inversión de dinero de organizaciones internacionales de forma incoherente con el Convenio.

Sin embargo, el Convenio es una norma importante y oportuna. Importante porque cierra el ciclo de los objetivos del Derecho internacional ambiental: las aguas, la atmósfera, la fauna y flora y, con el Convenio, la tierra. Oportuna,

²²⁴ Art. 8 Convenio Biodiversidad.

²²⁵ Art. 4 Convenio Cambio Climático.

²²⁶ Art. 7 Convenio Cambio Climático y Art. 23 Convenio Biodiversidad.

porque se anticipa al Derecho nacional y obliga a los Estados afectados a dotarse de un marco legal que convierta los distintos programas de lucha contra la desertificación y mitigación de los efectos de la sequía en obligaciones y derechos. Pero la Convención está lejos de constituir un nuevo y desafiante planteamiento de los instrumentos legales en el Derecho internacional. No hay base jurídica suficiente para mantener el bottom-up approach de la CCD, sino que tan sólo se han eliminado algunas incoherencias aprendidas del pasado (y así, se consagran ahora principios jurídicos propios para la desertificación y sequía: participación, eficiencia, cooperación nacional y acción prioritaria en África).