



Llevar la UNCCD al campo

Lecciones prácticas aprendidas en el marco de la
Cooperación Alemana en América Central y el Caribe

giz

Proyecto CCD
Proyecto Convención
de Lucha contra la
Desertificación



Por encargo de:

Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

Desde el 1 de enero de 2011, la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH concentra la competencia y la larga experiencia del DED, de la GTZ y de InWEnt.
Para mayor información consulte el sitio web www.giz.de

Publicado por

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Dahlmannstraße 4
53113 Bonn, Alemania

Proyecto Convención de Lucha contra la Desertificación (Proyecto CCD)
División Medio Ambiente y Cambio Climático

Contacto: Dra. Anneke Trux
T 0049 (0)228 24934 264
F 0049 (0)228 24934 215
E ccd-projekt@giz.de
I www.giz.de

Persona de contacto del Ministerio Federal de Cooperación
Económica y Desarrollo (BMZ):
Dr. Stefan Schmitz
Dirección 314, Desarrollo rural; alimentación mundial

Autores:
Anselm Duchrow y Sylvia von dem Busche

Redacción:
Klemens Riha, Philipp Buss

Responsable:
Dra. Anneke Trux y Anselm Duchrow (ambos GIZ)

Fotografías ©: Sylvia von dem Busche (portada, págs. 5, 9, 10, 15, 23, 25, 29, 30, 33, 38, 40),
GIZ/Klemens Riha (pág. 13), GIZ/Anselm Duchrow (pág. 17), Cosme Bido (pág. 21),
GIZ (pág. 28), Kenneth Rivera (pág. 35)

Diseño: MediaCompany – Agentur für Kommunikation GmbH, Oficina de Bonn
Impreso en la Unión Europea sobre Envirotop, un papel 100% reciclado.

Bonn, enero de 2011

© 2011 GIZ

Prefacio

El manejo sostenible de la tierra es un componente esencial para hacer frente a desafíos globales como la lucha contra la pobreza, la seguridad alimentaria o el planteamiento de las consecuencias del cambio climático. Desde 1996, la comunidad de Estados se ha comprometido en la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD) a utilizar de manera sostenible los recursos naturales –suelo, agua y vegetación– en las zonas áridas de la tierra. El Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) impulsa la implementación de la Convención a través de diversas medidas, cumpliendo así su compromiso de apoyar a los países afectados en sus esfuerzos por combatir la desertificación.

¿Qué implica exactamente el concepto abstracto de “implementación de la UNCCD” y qué valor agregado aporta un convenio internacional para los actores a nivel local o nacional? ¿Cómo se pueden combinar procesos estratégicos nacionales con medidas concretas a nivel local para el manejo sostenible de la tierra y la lucha contra la desertificación? ¿Cómo se pueden aprovechar las buenas prácticas y las lecciones aprendidas más allá de las fronteras de un país? La presente publicación pretende dar respuesta a estas preguntas sirviéndose de las experiencias realizadas durante muchos años en el proyecto “Lucha contra la Desertificación en América Central y el Caribe”, realizado por la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) en estrecha cooperación con el Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica (DED) – ahora cooperando como Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ).

Al hablar de América Central y el Caribe, la mayoría de las personas asocian esta región con una vegetación exuberante y playas idílicas. Sin embargo, más de una cuarta parte de la población de esta región vive en zonas áridas, y la degradación de los recursos naturales está provocando en ellas una disminución del rendimiento agrícola, conflictos por el uso de tierra y un aumento de la pobreza. Hoy en día, por ejemplo, sólo un 2 % de la superficie de Haití está cubierta por bosques, y el país pierde cada año 37 millones de toneladas de valiosa tierra vegetal.

La presente publicación es una recopilación de las enseñanzas más útiles extraídas durante los seis años de vida del programa, en el que se trabajó estrechamente con contrapartes locales. Intenta destacar los elementos que han ayudado a sacar adelante estos proyectos de cooperación en Haití, la República Dominicana y Honduras, y presentar los resultados de un modo práctico y estandarizado. Asimismo, y en un sentido más amplio, esta publicación pretende ilustrar el modo como la cooperación alemana para el desarrollo colabora con sus socios para hacer más eficaces las Convenciones de Río – en particular la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD) – sobre el terreno. Nuestras contrapartes han jugado un papel decisivo en el diseño, la implementación y el resultado de estos proyectos.

Más que un manual técnico, la presente publicación ofrece una guía política sobre el espectro completo de actividades de manejo sostenible de la tierra, desde el diseño y la planificación de programas nacionales efectivos, pasando por los fundamentos para la movilización de fondos financieros y la realización de campañas en medios de comunicación, hasta la evaluación ambiental y la recolección de agua de lluvia a nivel municipal.

Esperamos que esta publicación sea de utilidad tanto para los responsables de la toma de decisiones en países en desarrollo como para los profesionales involucrados en la práctica del manejo sostenible de la tierra.



Dr. Stephan Paulus



Director División
Medio Ambiente y
Cambio Climático



Dra. Sabine Müller



Directora División
América Central, Caribe,
Mexico y Latinoamérica Este

Contenido

1. Introducción	3
2. Promover la Cooperación Regional y Subregional	6
3. Elaborar un Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación (PAN) de relevancia política	10
4. Crear Órganos de Coordinación Nacionales con influencia política	14
5. Movilización de recursos	17
6. Tocar el corazón de la gente – la comunicación exitosa	21
7. Llevar la UNCCD al campo – descentralización y participación	25
8. Integrar el manejo sostenible de la tierra en los procesos del desarrollo municipal – La Evaluación Ambiental Estratégica	29
9. Aprovechando con eficiencia el bien más precioso en las zonas áridas – recolección de agua de lluvia	33
10. Combatir la deforestación y mejorar las condiciones de vida: estufas mejoradas	37


1. Introducción

Mejor conocida por sus selvas tropicales, más de una cuarta parte de las tierras de América Central y del Caribe están afectadas por la desertificación. La zona afectada puede parecer pequeña en el mapa, pero es grande en relación al país. La degradación de las tierras es significativa. Si tomamos como ejemplo la pérdida de la cobertura forestal como elemento concreto de la desertificación, podemos constatar que en la República Dominicana, se ha perdido

cerca del 60% en los últimos 100 años, concentrándose la mayor pérdida en las últimas cuatro décadas (alrededor del 45%). En Haití, país vecino de la misma isla, la cobertura forestal es únicamente del 2%. Y en Honduras, se han perdido cerca de 3,5 millones de hectáreas de la cobertura forestal.

De 2003 hasta 2009, la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (Cooperación Técnica Alemana), en estrecha cooperación con el Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica (DED), ha apoyado a países seleccionados en América Central y el Caribe en la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación. El objetivo del Proyecto Regional CCD era desarrollar e implementar soluciones que permiten escapar del círculo vicioso de la pobreza y el deterioro del ambiente en las regiones afectadas por la degradación de las tierras.





En Haití, la República Dominicana y Honduras, el Proyecto Regional apoyó directamente a los diferentes actores del gobierno y la sociedad civil comprometidos con la implementación de la Convención. La GTZ ha brindado apoyo técnico y organizativo para la creación de los órganos de coordinación nacionales, la elaboración participativa de los Programas de Acción Nacional, la realización de actividades concretas de lucha contra la desertificación y la movilización de recursos para las mismas.

Con otros países de la región se inició un dinámico intercambio de experiencias y de conocimientos que llevó a iniciativas regionales e internacionales en el marco de la Convención.

La finalización de un proyecto de cooperación invita a extraer conclusiones. ¿Cuáles son las lecciones que merecen ser comunicadas a los actores de la Convención en situaciones similares?

El propósito de este folleto es sintetizar estas lecciones en las principales áreas de intervención del proyecto. Con esto intentamos contribuir al diálogo sobre buenas prácticas en la implementación de la Convención y también en otros procesos de gobernanza ambiental. Son mensajes cortos, prácticos y sintetizados en forma de tesis para facilitar la comunicación. Procuramos también ser francos con nuestras reflexiones, porque entendemos que se aprende no sólo de las buenas, sino también de las malas experiencias.

Las lecciones fueron identificadas y discutidas con las diferentes partes del proyecto en la región, y esperamos haber captado los mensajes centrales.

Conviene resaltar también que la cooperación alemana apenas contribuyó a los logros presentados y analizados aquí. El mérito es de todos los actores nacionales gubernamentales y no-gubernamentales que se involucraron en la lucha contra la desertificación, y principalmente de los Puntos Focales de los gobiernos y de la sociedad civil. Por parte de la cooperación internacional, además de la cooperación alemana, también han contribuido muchos organismos bilaterales y multinacionales, entre los cuales queremos destacar el Mecanismo Global y la Secretaría de la UNCCD, con los cuales siempre mantuvimos una estrecha coordinación, así como el PNUD a través de proyectos financiados por el GEF, la FAO, IUCN, Oxfam y la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional.





El estado de los recursos naturales en Haití es alarmante. Plateau Central, Haití, 2005

Una mayor respuesta global ante una crisis creciente

La predicción de pérdidas de suelo agrícola debido al cambio climático, la reivindicación de tierras para la producción de combustibles agrícolas, el aumento del precio de los alimentos y la creciente necesidad de alimentos de una población mundial que alcanzará, según las previsiones, los 9.000 millones de personas en 2050, podría tener consecuencias desastrosas para muchos países en desarrollo. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), se necesitarán 120 millones de hectáreas adicionales de suelo cultivable, principalmente en la región de África Subsahariana y América Latina, para satisfacer la demanda prevista de alimentos en las próximas cuatro décadas. ¿Cómo podemos lograrlo, si la degradación del suelo debida a actividades humanas sigue avanzando a un ritmo de 1% por año?

A pesar de sus resultados decepcionantes, la Cumbre de Copenhague sobre Cambio Climático, celebrada en diciembre de 2009, mostró que la comunidad internacional ha empezado a darse cuenta de la necesidad de una acción urgente. Entre las medidas necesarias figura la de asegurar una mayor sinergia entre las principales convenciones ambientales mundiales, en particular la UNCCD, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), para hacer frente de manera más eficaz y coordinada a los problemas de la tierra, el cambio climático, la biodiversidad y los alimentos.

El manejo sostenible de la tierra, en particular, está adquiriendo cada vez más la función de común denominador para la mayoría de los objetivos ambientales y de desarrollo, y se ha convertido en un pilar fundamental de cualquier programa para hacer frente a los retos globales. Llevadas a cabo con rapidez y eficacia, las acciones emprendidas en el marco del proceso UNCCD para recuperar el suelo degradado y manejarlo de manera sostenible podrían cubrir parte de la demanda creciente de suelo cultivable y ayudar a cumplir los objetivos mundiales de protección ambiental, seguridad alimentaria y desarrollo.

2. Promover la Cooperación Regional y Subregional

1. ¿Qué es?

El fortalecimiento de la cooperación regional en América Latina y el Caribe fue uno de los elementos estratégicos en la concepción del proyecto. En el ámbito de la Convención se crearon algunos mecanismos para facilitar la cooperación y la coordinación regional. Entre ellos cabe destacar, en el nivel estratégico, la invitación a los países a elaborar Programas de Acción Regionales y Subregionales. No ha sido el objetivo del proyecto fortalecer estas estructuras formales de la cooperación regional. Más bien se aplicó un enfoque regional flexible y orientado hacia las demandas y prioridades nacionales y locales. La meta ha sido promover el intercambio de experiencias dentro de un ámbito regional con problemas y condiciones muy parecidos respecto al deterioro de los recursos naturales en las zonas áridas.

Existen expectativas sobre las diversas mejoras que podrían surgir de una mayor coordinación y cooperación a nivel regional. Entre ellas se pueden nombrar las siguientes:

- Realizar acciones que necesitan un abordaje regional o subregional como el manejo de cuencas hidrográficas que incluyen a varios países;
- Apoyar a países que tienen menos capacidades técnicas, financieras o de recursos humanos en el espíritu de la solidaridad entre las partes;
- Acelerar la difusión de innovaciones a través de mecanismos de intercambio y de transferencia de tecnologías;
- Disminuir los costos de ciertas acciones que pueden ser realizadas con un conjunto de países, como por ejemplo las capacitaciones para el personal técnico;
- Facilitar la concertación para llegar a posiciones coordinadas con respecto a los asuntos de negociación en el ámbito de convenciones multilaterales;
- Contribuir a la integración regional de forma general.

2. Logros

Es importante señalar que los intercambios no se limitaron únicamente a los países piloto – Honduras, Haití y la República Dominicana – sino que incluyeron a varios otros países de la región. Los intercambios fueron especialmente significativos con Cuba, un país que durante mucho tiempo ha sido considerado como líder de la implementación de la UNCCD en la región. Si bien se dio preferencia a la puesta en marcha del proyecto en función de las prioridades y necesidades nacionales, la cooperación regional trajo consigo un valor agregado en el sentido de resolver asuntos transfronterizos, dar mayor realce al ciclo de aprendizaje y mejorar la gestión de conocimientos entre las partes interesadas. Sin embargo, el fomentar la cooperación regional puede generar altos costos de transacción, por lo cual – siempre que resultara oportuno – se promovieron los intercambios y la cooperación entre los países de la región de la manera más simple y objetiva posible. Los siguientes ejemplos demuestran el valor añadido que ofrece la cooperación regional.

- **Capacitaciones:** En la medida de lo factible, las actividades de capacitación se llevaron a cabo con la participación de más de un país. Esto permitió reducir los costos y promover al mismo tiempo el intercambio de experiencias y conocimientos.
- **Adopción de posiciones subregionales:** Se organizaron diversos eventos para facilitar el diálogo y la reflexión sobre temas de interés regional en relación con la Convención, con lo cual se pudo llegar a la adopción de posiciones subregionales. Por ejemplo, en el contexto de la estrategia decenal de la Convención, se produjo un diálogo subregional (con el apoyo de la Unión Europea) que dio lugar a propuestas concretas para implementar exitosamente dicha estrategia en la subregión. De este modo, los países pudieron establecer un diálogo con los donantes y otros estados miembros de la Convención, con el potencial de movilizar fondos y establecer acuerdos de cooperación.

Intercambio regional con representantes de Guatemala, Honduras, Haití y la República Dominicana, Santo Domingo, República Dominicana, 2008



- **Intercambios temáticos:** Los intercambios se iniciaron a partir de solicitudes y necesidades concretas de las partes. Por ejemplo, aprovechando las extensas experiencias y el liderazgo en el tema que asume Cuba en la región, la participación de representantes cubanos invariablemente fue de gran importancia para los otros países en los procesos de elaboración de los Programas de Acción Nacionales (PAN). Por otra parte, algunas delegaciones visitaron Honduras para conocer las buenas prácticas en el funcionamiento y la gestión de los Grupos Técnicos Interinstitucionales (GTI) y los métodos de recolección de agua de lluvia.
- **Proyectos conjuntos:** En el contexto específico del intercambio sobre la recolección de agua de lluvia, se formuló un proyecto de cooperación entre siete países de la subregión. La

iniciativa tuvo éxito en divulgar esta tecnología apropiada, creó visibilidad y movilizó recursos y apoyo político, lo que no hubiera sido posible sin la dinámica subregional.

- **Cooperación transfronteriza:** En el caso particular de la República Dominicana y de Haití, la región fronteriza fue la cuna para los procesos nacionales en ambos países. Es la zona más afectada por la degradación de los suelos de toda la isla, y además concentra los peores índices de pobreza y tiene un papel estratégico para el desarrollo económico y social de los dos países. La Plataforma Transfronteriza para la Lucha contra la Desertificación (PANFRO) tuvo un papel importante más allá de la cuestión ambiental. En el marco de la PANFRO, las autoridades de ambos los países seguirán dialogando incluso cuando las relaciones diplomáticas se tornen difíciles.

3. Lecciones aprendidas

La Convención es un tratado internacional que provee un marco estratégico para el manejo sostenible de los suelos, a la vez que su estructura de gobernabilidad constituye una plataforma para la cooperación. Dentro de las limitaciones existentes en lo referente a recursos humanos y financieros, siempre se da prioridad a los asuntos nacionales. En consecuencia, el compromiso y apoyo a las iniciativas regionales a menudo carecen de continuidad, a pesar del permanente llamado para una mayor cooperación regional durante las conferencias internacionales. Las principales lecciones que se derivan del proyecto son las siguientes:

- **Relevancia nacional:** La cooperación regional tiene más probabilidades de éxito cuando las partes esperan lograr beneficios concretos para sus procesos nacionales. Este factor crea demandas muy concretas. Por ejemplo, los actores involucrados en el GTI de la República Dominicana se organizaron para visitar Honduras y conocer el trabajo exi-

to de desarrollo institucional del GTI hondureño. De la misma forma se solicitó el apoyo de Cuba en el proceso de elaboración del PAN. Los éxitos de los intercambios fueron mayores en las áreas técnicas que en el ámbito político, como por ejemplo en la recolección de agua de lluvia, la educación y el monitoreo ambientales, porque en estos temas existen intereses y productos concretos.

- **Identificación de un común denominador:** Las iniciativas regionales y subregionales requieren, por lo tanto, la clara definición de un común denominador para todas las partes. En la cooperación transfronteriza, tal como en la iniciativa Haití-República Dominicana, el interés en la cooperación surge de una necesidad inmediata de asegurar la gestión conjunta de los recursos naturales. Más allá de la cooperación transfronteriza, los comunes denominadores pueden incluir la adopción de posiciones conjuntas en las negocia-

Actores claves de la región se reúnen para discutir el significado de la Estrategia Decenal de la UNCCD, Santo Domingo, 2008



ciones internacionales, la facilitación de transferencias de tecnología y la armonización de incentivos económicos para el manejo sostenible de los suelos con miras a promover la integración regional. Si bien hay muchas razones potenciales para la cooperación regional, es esencial ponerse de acuerdo en las prioridades que son importantes para cada país.

- **Liderazgo:** La cooperación regional requiere un liderazgo fuerte por parte de algunos países. Tradicionalmente, se espera que los organismos regionales – tales como la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) – tomen la batuta y actúen como los principales facilitadores en las iniciativas regionales. Dichos organismos tienen un importante rol que jugar, pero en nuestra experiencia las iniciativas sólo alcanzan un impacto limitado si no son lideradas por algunos de los países y actores sociales que desean cooperar, compartir experiencias y desarrollar soluciones conjuntas. Particularmente en el contexto de la UNCCD, donde no hay mecanismos de cooperación establecidos, una coalición de aquellos dispuestos al cambio tiene muchas veces más fuerza que

los procesos consensuados con todas las partes de los órganos intergubernamentales. Como ejemplo de esta lección puede servir la introducción del método de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), promovida por la CCAD para mejorar la sostenibilidad ecológica de inversiones y políticas públicas. Como discutimos en el capítulo 8, el éxito en Honduras y el interés regional que desencadenó fueron resultado del protagonismo de los actores nacionales.

- **Participación de la sociedad civil:** La participación de la sociedad civil da concreción, legitimidad y dinámica al proceso de cooperación. Los procesos intergubernamentales, por definición, tienen que respetar los procedimientos diplomáticos y formales establecidos. Los pueblos y la sociedad civil organizada tienen otra lógica y práctica de cooperación. Intercambian y cooperan cuando hay intereses comunes, y escogen las formas más adecuadas y económicas de comunicación y de cooperación. Además, la participación de la sociedad civil legitima las iniciativas regionales, en el sentido de que son prueba del interés real para la sociedad nacional. La sociedad civil también puede actuar como un grupo de presión e impulsar iniciativas regionales. En el caso de la divulgación regional de técnicas para la recolección de agua de lluvia, aunque el apoyo gubernamental fue fundamental, la iniciativa y su implementación fueron promovidas a través de redes de la sociedad civil.

3. Elaborar un Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación (PAN) de relevancia política

1. ¿Qué implica?

El instrumento central previsto para la implementación de la UNCCD en el nivel nacional es el Programa de Acción Nacional (PAN, ver Artículo 10 de la Convención). El PAN provee un análisis del estado de la desertificación y de sus causas. Concebido como un documento “vivo” sujeto a revisiones regulares, señala políticas, acciones requeridas en los diferentes niveles y necesidades para reforzar marcos institucionales para la lucha contra la desertificación. Especifica los papeles de los diferentes actores, incluyendo a la comunidad de donantes, los gobiernos a todos los niveles, la sociedad civil y las poblaciones respectivas.

Al señalar la importancia económica de preservar y recuperar la productividad de los recursos naturales sirve también para movilizar fondos y promover inversiones en el manejo sostenible de los recursos naturales.

La Convención invita a los países a crear un entorno propicio, según corresponda, mediante el fortalecimiento de la legislación pertinente en vigor y, en caso de que ésta no exista, la promulgación de nuevas leyes y el establecimiento de políticas y programas (Artículo 4 del texto de la Convención).

En la lucha contra la desertificación, la Convención otorga un valor especial al concepto de participación, aplicado también en la elaboración de los PAN, utilizando enfoques de abajo hacia arriba y procurando involucrar a los grupos sociales habitualmente excluidos de las decisiones políticas. Se entiende que la población local afectada por los procesos de desertificación es quien tiene los conocimientos sobre prácticas apropiadas y quien en definitiva utiliza y depende de los recursos naturales en muchos casos.

Otra expectativa al PAN subrayada en la Convención es su carácter transversal o intersectorial: La desertificación no es una temática aislada. El PAN debe relacionarse y converger con otras políticas de desarrollo sostenible y políticas sectoriales.

Finalmente se entiende que el PAN es un proceso continuo de búsqueda y de diálogo para soluciones apropiadas. Esto implica que los actores revisan y actualizan juntos los PAN a la luz de un contexto socio-económico y ecológico dinámico y dentro de un proceso participativo continuo.



Planificación participativa en el marco de la elaboración del PAN, Haití, 2005

2. Logros

El primer PAN elaborado con el apoyo del Proyecto Regional fue el de Honduras en el año 2004, actualizado en 2006. Gracias al gran compromiso del Punto Focal hondureño y de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA) se realizó un amplio proceso participativo con consultas descentralizadas en los 76 municipios del sur del país afectados por la sequía y la desertificación, en el cual se definieron los ejes estratégicos del PAN. En los años siguientes, aun con cambios de Gobierno, el PAN orientó las políticas de lucha contra la desertificación de la SERNA y tuvo incidencia sobre la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) y sobre programas de desarrollo rural de gran envergadura que financiaron actividades propuestas por el PAN.

En la República Dominicana y Haití, el proceso se inició de forma descentralizada en la zona fronteriza, la región más afectada por la degradación de la tierra. Esta zona necesitaba urgentemente inversiones en el manejo sostenible de los recursos naturales y en el desarrollo socio-económico. También necesitaba una coordinación de las numerosas iniciativas emergentes. Ya antes de iniciarse el proyecto en 2003, se creó una

plataforma en la cual se definieron líneas estratégicas de intervención en la zona, y donde tenía lugar un diálogo entre los actores involucrados de ambos países. El programa de acción transfronteriza resultante fue conocido como PANFRO. En 2007 (República Dominicana) y 2008 (Haití), estos procesos llevaron a la formulación de los PAN.

Tanto en la República Dominicana como en Honduras, los PAN han llegado a ser componentes prioritarios de la política ambiental del país. Los Grupos Técnicos Interinstitucionales (GTI, capítulo 4) han tenido éxito en utilizar los PAN para ejercer influencia en políticas e inversiones públicas para las zonas afectadas por la desertificación. Proyectos tales como la recolección de agua de lluvia, el manejo de cuencas, la reforestación, la introducción de prácticas agrícolas sostenibles y de estufas ahorradoras de leña, que han sido ensayados y aprobados como buenas prácticas, son ahora financiados y sometidos a una ampliación de escala por los programas sectoriales.

En Haití, donde el lanzamiento oficial del Programa tuvo lugar en septiembre de 2009, todavía es temprano para evaluar el éxito del PAN.

3. Lecciones aprendidas

Adaptarse a la realidad del país. Si bien la Convención lo considera obligatorio para los países afectados, el PAN debe, en primer lugar, servir al país y particularmente a la población afectada por la desertificación. Todas las cuestiones relativas a las exigencias que debe cumplir el PAN, al proceso de elaboración y al seguimiento deben tener en cuenta las condiciones específicas del país: las causas específicas de la degradación de la tierra, y en particular las oportunidades de cambiar las cosas. En la República Dominicana y Haití, la oportunidad surgió del movimiento para desarrollar la zona fronteriza en un

proceso binacional. En Honduras, el PAN resultó de una masa crítica de fuerzas gubernamentales y no-gubernamentales que buscaban modelos ecológicamente más sostenibles de desarrollo y de reducción de pobreza. Lo importante es que los actores no se movilizan sólo para cumplir las obligaciones de una Convención. La motivación tiene que ser la de solucionar problemas reales nacionales.

Integrar los temas de la desertificación en las políticas de desarrollo y sectoriales existentes. Muchas políticas de desarrollo y sectoriales afectan a la cuestión del manejo sostenible de la

tierra. Los instrumentos de la política agrícola, por ejemplo, tienen influencia sobre los cultivos producidos en una determinada región y sobre los sistemas de producción. Se invierten muchos recursos en programas de créditos, extensión rural, infraestructura, etc. Los programas de gestión de agua, de manejo forestal, de minería y otros también tienen un impacto sobre las tierras. El principal reto es adecuar estas políticas para hacerlas compatibles con los objetivos de la gestión sostenible de las tierras.

El PAN debe integrarse en las políticas y programas existentes para no entrar en competencia con ellos por los recursos y por el espacio político. Es decir que el PAN no aspira a definir nuevas políticas y programas sectoriales sino a identificar oportunidades para adecuarlas a la estrategia de lucha contra la desertificación. Una condición para debatir sobre posibles adecuaciones es tener evidencia de los impactos sobre las tierras en el respectivo sector. Estudios específicos incluyendo los costos de la degradación de las tierras son indispensables para el diálogo con los diferentes sectores.

La eficacia del PAN depende de una base nacional de apoyo fuerte. En el proceso de elaboración es importante movilizar alianzas con un fuerte compromiso por la lucha contra la desertificación. Para convencer a las instancias de decisión no basta tener argumentos convincentes. Es necesario tener formadores de opinión y otros grupos que defiendan la causa por interés propio. Pueden ser grupos de peso de la sociedad civil, como las juntas de agua en Honduras, los alcaldes o las secretarías sectoriales.

Un proceso “de abajo hacia arriba” exige recursos y métodos apropiados. Los mecanismos políticos participativos todavía son incipientes en la región. Por esto, las consultas locales y otros eventos participativos deben estar muy bien dirigidos. De lo contrario, estos eventos pueden derivar en una larga lista de reivindicaciones sin enfoque estratégico. Además, pueden despertar expectativas que no se pueden cumplir. Para que el proceso participativo sea efectivo debe favorecer un diálogo de ida y vuelta entre el nivel nacional y local que permita

analizar el problema de la degradación de las tierras y posibles soluciones estratégicas. Los eventos organizados con el único fin de presentar demandas o validar el PAN no logran crear apropiación (ownership). En los países piloto, donde el proceso se desarrolló con éxito, las consultas bidireccionales dieron al PAN el nivel de conocimiento y la apropiación requerida por parte de las autoridades locales, regionales y de los habitantes de las comunidades. Asumieron el compromiso de implementar las decisiones porque se sentían integrados e identificados con el contenido del mismo.

Para ser factible, además, hay que escoger bien el nivel descentralizado con el cual se entra en diálogo. Puede ser la mancomunada, el municipio, la autoridad de la cuenca hidrográfica u otro.

Todo el proceso debe ser cuidadosamente preparado y validado en el Órgano de Coordinación Nacional, teniendo en cuenta los recursos disponibles. En los países piloto ha resultado muy oportuno hacer alianzas con ONG especializadas en métodos participativos para asesorar el proceso.

La implementación eficaz y el seguimiento del PAN exigen objetivos, metas e indicadores claros y definidos de común acuerdo. Al ser un documento estratégico, un elemento muy importante del PAN son los objetivos, las metas y los indicadores (el “marco lógico”). Si estos elementos no están suficientemente elaborados, el Punto Focal y los otros actores tendrán dificultades en todas las tareas de gestión y promoción del PAN. Será difícil movilizar recursos, medir impactos, hacer un seguimiento de la implementación y comunicarse sobre los logros con las instancias de decisión. En el proceso de elaboración del PAN hay que prever tiempo suficiente para “negociar” el marco lógico entre los actores. Otra condición para definir dicho marco es que exista claridad y un entendimiento común sobre el enfoque del PAN. En los países piloto no se logró definir el marco lógico para todas las áreas de intervención de los PAN. Sin embargo, como el PAN es un documento vivo, esta deficiencia se puede todavía corregir en las próximas actualizaciones.

4. Retos

El principal reto es hacer del PAN un proceso dinámico. Las estrategias de lucha contra la desertificación en los PAN tienen que adaptarse continuamente a los cambios en las condiciones ambientales, socio-económicas y políticas del país. La estrategia decenal de la UNCCD proporciona una directriz internacional que ofrece una buena orientación para afinar el marco lógico y definir metas.

Otro reto es el de identificar y diseñar instrumentos de intervención para la lucha contra la desertificación que van más allá de los proyectos. En los PAN todavía es incipiente el empleo de instrumentos como el ordenamiento territorial, los incentivos fiscales para promover el uso sostenible de la tierra, los pagos para servicios ambientales u otros. No obstante, este tipo de instrumentos son necesarios para lograr un impacto significativo.

5. Información adicional sobre el tema

Documentos de discusión (no publicados), preparados como insumo para el Grupo de Trabajo Intergubernamental (IIWG) de la UNCCD, encargado de la elaboración de la estrategia decenal de la Convención:

- Carlos Pineda, GTZ (2006): Sistematización del proceso de elaboración del plan de acción nacional de lucha contra la desertificación y sequía 2005 – 2021 (PAN-LCD) Un documento que sistematiza el proceso de elaboración del PAN en Honduras: www.desertifikation.de/uploads/media/Sistematizacion.pdf
- Klemens Riha, GTZ (2006): Synthesis Latin America and the Caribbean: www.desertifikation.de/uploads/media/07-01-28_Synthesis_LAC_NAP_Study.pdf
- Reinhard Bodemeyer, GTZ (2006): National Action Programmes under UNCCD – Rules and Reality: www.desertifikation.de/uploads/media/07-02-01_Technical_Paper_NAP.pdf

Los PAN de los países piloto están disponibles en el sitio web de la UNCCD:

www.unccd.int/actionprogrammes/lac/lac.php

Taller de socialización y sensibilización durante el proceso de elaboración del PAN en Honduras, Tegucigalpa, 2005



4. Crear Órganos de Coordinación Nacionales con influencia política

1. ¿Qué implica?

El Órgano de Coordinación Nacional es el foro donde los actores gubernamentales y no-gubernamentales coordinan y armonizan sus actividades de lucha contra la desertificación, incluyendo el proceso de elaboración del PAN. En general, estos órganos están compuestos por representantes del sector

público – como las secretarías sectoriales –, representantes de los gobiernos provinciales y municipales, de la sociedad civil organizada, y de organizaciones de cooperación bilaterales y multinacionales. Estos últimos normalmente no tienen derecho de voto.

2. Logros

En los países piloto, los Órganos de Coordinación Nacionales, los Grupos Técnicos Interinstitucionales (GTI) o Comités de Pilotaje (como se llaman en Haití) son órganos formalizados por decreto con las funciones principales de elaborar y actualizar el PAN y de coordinar las intervenciones entre los diferentes actores.

No tienen poderes deliberativos sobre las políticas, pero pueden ejercer una función importante para debatir, monitorear y asesorar políticas públicas relevantes para el manejo sostenible de los recursos naturales.

Los GTI de los países piloto se consideran como un gran logro de los esfuerzos realizados en el marco de la UNCCD. Los GTI se reúnen regularmente, han podido aumentar el número de representantes de diferentes sectores, trabajan de forma eficiente y dinámica y sobrevivirán a los cambios de gobierno y a otras rupturas políticas. Entre los logros de los GTI figuran las campañas coordinadas de sensibilización y educación sobre el tema de la desertificación, la formulación y coordinación de proyectos específicos, la movilización de recursos, la integración del manejo sostenible de la tierra en políticas sectoriales y la coordinación de proyectos con recursos bilaterales y multilaterales, entre otros. La Cooperación Alemana fortaleció a estos órganos ofreciendo asesoramiento para el desarrollo organizacional y facilitando la definición de roles y funciones de sus miembros y el establecimiento de las líneas de funcionamiento.

3. Lecciones aprendidas

La institucionalización formal del Órgano de Coordinación Nacional es importante pero no es garantía para el éxito. Una institucionalización formal del órgano mediante decreto y reglamento, como ocurrió en la República Dominicana, fortalece sin duda su mandato y su poder de convocatoria. No obstante, no es una condición suficiente. Es necesario que los dirigentes muestren compromiso y nombren representantes con capacidad y mandato para el diálogo intersectorial.

La buena gestión es clave para la eficacia del Órgano de Coordinación Nacional. Por muy activos que sean los miembros del Órgano de Coordinación Nacional, para el funcionamiento del mismo se necesita una secretaría o un núcleo administrativo eficiente. En los países piloto, es el Punto Focal y su equipo en la Secretaría del Medio Ambiente, el que proporciona los servicios de secretaría: convoca y organiza las reuniones, facilita la comunicación entre los miembros, redacta las actas de la reunión, etc. El éxito del trabajo del órgano depende en gran medida de este tipo de servicios. Es importante, por ejemplo, que los miembros reciban todos los documentos relevantes y la agenda con antelación, para poder preparar su participación. A largo plazo, es obligatorio contar con recursos humanos y financieros suficientes y apropiados, y con un local donde puedan llevarse a cabo las reuniones del GTI.

Un instrumento de gestión que fue muy bien aceptado en Honduras y en la República Dominicana es el plan de trabajo anual, en el cual los miembros del GTI fijan los objetivos, las actividades y definen a los responsables. Estos planes facilitan también la movilización de fondos de donantes y la comunicación con instancias de decisión en el gobierno.

Una comprensión compartida del mandato es clave para el éxito del órgano. Los diferentes grupos activos en la lucha contra la desertificación a menudo tienen al principio expectativas muy diversas en cuanto al Órgano de Coordinación Nacional. Para los representantes de las zonas afectadas y ONG es importante obtener información de primera mano sobre programas nacionales, fondos y otras formas para atraer inver-



Miembros del Grupo Técnico Interinstitucional en Honduras en una de sus reuniones. Tegucigalpa, Honduras, 2007

siones a la región. El acceso a la información es una expectativa central. Representantes de otros sectores muchas veces están a la expectativa de fondos y servicios para la ejecución del PAN. El Punto Focal tiene interés en movilizar fuerzas políticas para el PAN y en discutir asuntos de la Convención. Finalmente, los donantes procuran establecer alianzas para sus intervenciones. Por ello, es de suma importancia crear una comprensión común sobre el mandato, las prioridades del gremio y su funcionamiento.

La ejecución de proyectos no es la función principal del Órgano de Coordinación Nacional. En muchos países, los Puntos Focales y los Órganos de Coordinación Nacionales no resisten la tentación de adquirir y ejecutar proyectos propios. El interés por tener proyectos propios es comprensible, puesto que permiten movilizar a un gran número de actores. Con la implementación de proyectos de campo, la lucha contra la desertificación se vuelve más palpable, siempre y cuando estos proyectos hayan sido cuidadosamente seleccionados con el fin

de permitir experiencias de aprendizaje intersectoriales e inter-institucionales.

Sin embargo, con frecuencia estos proyectos distraen la atención del órgano de sus funciones principales en el campo político y de coordinación. De hecho, tales proyectos absorben mucha energía, y excluyen a quien no tiene participación directa en la ejecución. Por consiguiente, se debe conscientemente seleccionar los proyectos más adecuados para un proceso de aprendizaje. Además, desde un punto de vista administrativo, podría resultar recomendable crear subgrupos de trabajo para tratar cuestiones operativas de los proyectos, con el fin de descargar las reuniones del órgano. No obstante, la situación ideal es dejar la gestión de proyectos en manos de las organizaciones sectoriales responsables, y concentrar el enfoque del trabajo de los GTI en cuestiones de coordinación, defensoría y diálogo político.

Es importante valorizar las iniciativas de todos los actores. Los diferentes actores presentan sus iniciativas y proyectos cuando se les da la oportunidad. Los GTI también se aprovechan para exponer trabajos científicos y discutir conclusiones políticas. Los actores sienten el compromiso de las otras instituciones, lo que facilita el establecimiento de cooperaciones y las consiguientes sinergias. Formar parte del GTI es una ventaja en sí, que conlleva una cierta integración de instituciones, y el contacto directo entre personas fortalece la cooperación entre instituciones.

4. Retos

El reto consiste en adquirir cada vez más influencia en las decisiones políticas y crear una cultura interdisciplinar de trabajo en todos los niveles. Gran parte de las secretarías sectoriales actúan todavía de forma individual. Tal vez sea necesario crear Órganos de Decisión por encima de los Órganos de Coordinación Nacional con los mismos actores, pero con la participación del máximo nivel de dirigentes. De este modo, se fortalecería el compromiso de las diferentes secretarías sectoriales con el trabajo de coordinación. Existen diferentes modelos que están debatiéndose en los países, pero todavía no se ha logrado establecerlos.

5. Información adicional sobre el tema

El GTI de la República Dominicana tiene una página de internet que permite hacerse una idea del trabajo de este órgano:

www.medioambiente.gov.do/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=543&Itemid=237

5. Movilización de recursos

1. ¿Qué implica?

La movilización de recursos para el manejo sostenible de la tierra tiene tres dimensiones principales:

Implementación del PAN con recursos ya disponibles:

Un paso esencial en la movilización de fondos adecuados para los proyectos y programas necesarios en las zonas afectadas tiene que ser la armonización y reorientación de inversiones ya existentes en programas y proyectos sectoriales para servir a los objetivos del PAN y para cumplir con sus principios. Actividades típicas incluyen la rehabilitación de suelos degradados, la reforestación, la prevención de la erosión, la introducción de prácticas agrícolas sostenibles, pero también acciones como la sensibilización de los actores principales y la educación ambiental.

Movilización de nuevas inversiones:

Al mismo tiempo, tomando en cuenta el análisis de los recursos ya existentes, la implementación del PAN también necesita atraer nuevas inversiones para las necesidades adicionales identificadas durante el proceso de planificación. Aunque hay diferentes enfoques y caminos, un PAN requiere en todo caso el respaldo político y una sólida estrategia financiera estrechamente vinculada con otros procesos nacionales de inversión.

Sostenibilidad para la gestión y administración del Órgano de Coordinación Nacional:

El Punto Focal y el núcleo designado del gobierno necesitan recursos operacionales y humanos para efectuar el trabajo de coordinación. El presupuesto necesario para esto es relativa-

mente pequeño pero tiene que ser fiable y flexible en la aplicación para garantizar la agilidad gerencial del Punto Focal. Por ejemplo, los gastos típicos incluyen, entre otros, costos de reuniones, de comunicación para la convocatoria, de administración y monitoreo del órgano, y recursos para el desarrollo y fortalecimiento organizacional a través de talleres y consultorías.



Los Ministros de Medio Ambiente de Haití (Yves André Wainwright, a la derecha) y de la República Dominicana (Max Puig, a la izquierda) presentan la iniciativa PANFRO a la comunidad internacional durante la Conferencia de los Partes (COP7) de la CNUCLD en 2005

2. Logros

Los países piloto han seguido estrategias exitosas pero distintas para movilizar recursos de las tres categorías. Para todas ellas fue útil hacer defensoría para el PAN y los objetivos de la Convención en el máximo nivel político. En Honduras se presentó el PAN en un sumario ejecutivo para instancias de decisión y en todos los países se hicieron otras actividades para dar visibilidad al PAN. Con esto se logró una inclusión del PAN en el presupuesto nacional de Honduras y la República Dominicana. Aunque esto no era todavía una garantía de recursos operacionales, constituía una buena base para reivindicar recursos humanos, oficinas y presupuestos operativos. Poco a poco, los equipos del Punto Focal han ido consolidándose y hoy disponen de unos cinco profesionales en Honduras y la República Dominicana. En Haití, con los atrasos del PAN debido a la guerra civil y a catástrofes naturales, todavía no se han consolidado las estructuras adecuadas.

Con respecto a nuevos recursos para inversiones directas, los países han hecho grandes esfuerzos a fin de formular proyectos para el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF). Hoy en día, la República Dominicana y Haití principalmente, son beneficiarios de proyectos estratégicos para fortalecer las capacidades de gestión en manejo sostenible de la tierra y para inversiones en manejo de cuencas. Además estos países han atraído inversiones bilaterales de Canadá, España y Alemania para la zona fronteriza, todas ellas con un enfoque orientado al manejo sostenible de recursos naturales y a la lucha contra la desertificación. En Honduras se logró financiar una cartera de proyectos modelo para la lucha contra la desertificación con fondos incluso del GEF y un proyecto de desarrollo rural de gran envergadura de la Unión Europea. Un instrumento interesante para armonizar intervenciones con fondos bilaterales y multilaterales fue crear una matriz de convergencia donde las

contribuciones de donantes están atribuidas a las líneas de acción del PAN o del Plan Operativo del GTI. También se elaboraron acuerdos con varios donantes que buscan, conforme al espíritu de la Declaración de París, armonizar y alinear las contribuciones según las prioridades identificadas por el país afectado. En 2008 se logró tener un primer diálogo con representantes de la Unión Europea sobre cómo armonizar la cooperación en el marco de la estrategia decenal de la UNCCD.

Con respecto a la movilización de recursos nacionales existentes en otros programas, Honduras obtuvo un logro importante al construir una alianza con la Estrategia de Reducción de la Pobreza. En el inicio, esta alianza sólo resultó en el financiamiento de micro proyectos aislados considerados prioritarios por el GTI. Más adelante, al revisar los Planes Estratégicos de Desarrollo Municipales (PEDM) con participación de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), que utilizaba la metodología de Evaluación Ambiental Estratégica, se establecieron las bases para una cooperación más sistemática. En la República Dominicana, el Programa Quisqueya Verde invirtió recursos importantes en las áreas afectadas.



3. Lecciones aprendidas

Condición para la movilización de recursos es tener objetivos y prioridades claramente definidos. Esta lección parece sencilla, pero la deficiente definición del enfoque complicó la búsqueda de alianzas y recursos en el inicio. La definición clara de objetivos y metas permite que las organizaciones de cooperación nacionales o internacionales potenciales y las ONG puedan reconocer sus contribuciones en el conjunto de esfuerzos del PAN. Parte de este ejercicio es hacer un inventario de los recursos disponibles, que no están aún claramente asignados a la desertificación. Eso también exige que los objetivos, y los límites de la lucha contra la desertificación, estén bien definidos.

La apropiación (*ownership*) nacional es necesaria para garantizar el funcionamiento de la secretaría del Punto Focal. Como ya hemos dicho en el capítulo precedente, las actividades del Órgano de Coordinación Nacional dependen en gran medida de que exista una secretaría encargada de la comunicación y coordinación de los actores. En la movilización de recursos, esta función es aún más esencial porque exige muchos recursos humanos para elaborar proyectos y facilitar alianzas entre los miembros del GTI para realizar cofinanciamientos. La movilización de recursos nacionales y particularmente recursos humanos es necesaria para sustentar un trabajo continuo de la secretaría del Punto Focal. El apoyo institucional de las organizaciones de la cooperación internacional apenas debería complementar los esfuerzos nacionales. Esto puede ser realizado por ejemplo en el marco de un proyecto GEF.

Los proyectos son importantes...

Ya se explicó la utilidad de tener proyectos gestionados por el Punto Focal o el GTI. Bien manejadas y enfocadas, estas actividades pueden vincular actores, unir acciones y servir como buenos objetos demostrativos. Los micro-proyectos pilotos fueron esenciales para consolidar una cartera de buenas prácticas que pueden ser replicadas a través de programas de gran envergadura.

...pero hay que pensar más allá.

Las causas de la desertificación están en gran medida relacionadas con el mal uso de la tierra. Por muy grandes que sean, los proyectos no pueden cambiar comportamientos y prácticas insostenibles. Hay que cambiar también el marco en el cual se desarrollan las actividades económicas. Se necesita crear incentivos para que las inversiones incorporen la preocupación ambiental. Además, desarrollar ideas e instrumentos para este tipo de incentivos es una de las tareas de los actores en el marco de la UNCCD. Implica, por ejemplo, hacer estudios para valorizar monetariamente la contribución de prácticas sostenibles como base para sistemas de pagos por servicios ambientales. En este contexto es importante hacer alianzas no sólo con donantes sino también con organizaciones de investigación. La movilización de recursos es mucho más que la mera movilización de finanzas y proyectos. Por ejemplo, una alianza con una red de asociaciones de base también tiene un gran valor para la replicación de buenas prácticas.

Apoyar el liderazgo del gobierno para armonizar las inversiones de los donantes. Las inversiones de donantes bilaterales y multilaterales son importantes, pero muchas veces entran en la misma lógica de los proyectos piloto discutida más arriba. Además, comportan un problema adicional: son instrumentos bastante inflexibles que absorben muchos recursos humanos para el largo proceso de elaboración. Los proyectos GEF en Haití y la República Dominicana necesitaron más de cuatro años para su aprobación. En este periodo derivaron en asuntos de especialistas, lo que dificultó sobremanera la participación, la armonización con otras inversiones (incluso del propio GEF) y la alineación con políticas públicas. Por todas estas razones, los instrumentos mencionados anteriormente, como la matriz de convergencia, tienen que convertirse en los instrumentos de los demás interlocutores del gobierno en materia de cooperación internacional. La unidad de planificación y otras unidades relevantes tienen que adoptar estos instrumentos.

4. Retos

En la estrategia decenal de la UNCCD, los países afectados se comprometen a elaborar “marcos de inversión integrados para movilizar recursos nacionales, bilaterales y multilaterales, con miras a aumentar la eficacia” (Resultado 5.1). Eso significa que los logros descritos más arriba tienen que ser consolidados e integrados sistemáticamente en el presupuesto nacional. Hay pocas experiencias al respecto a nivel internacional. En la región, muchos gestores gubernamentales han participado ya en formaciones del Mecanismo Mundial para elaborar Estrategias de Financiación Integrada. Guatemala y Honduras ya han elaborado sus estrategias integradas pero todavía falta implementarlas en la práctica.

5. Información adicional sobre el tema

www.global-mechanism.org/about-us/strategicprogrammes/eco-fin-instruments/es

6. Tocar el corazón de la gente – la comunicación exitosa

1. ¿Qué implica?

Para alcanzar los objetivos ambiciosos de la Convención son necesarios cambios profundos en nuestra actitud frente al manejo de los recursos naturales y cómo nos relacionamos con el medio ambiente. Eso incluye cambios en la conducta personal a nivel global de los usuarios de los recursos agua, suelo y vegetación, cambios institucionales, cambios en las prácticas económicas, etc. Crear conciencia para los cambios necesarios y poco a poco crear una nueva actitud es tarea de la comunicación y de la educación. Por muy inteligentes que sean las reglas y los instrumentos creados en el marco de la Convención, los cambios más profundos necesitan mensajes, formas y medios de comunicación que lleguen al corazón de la gente.

Una buena comunicación es un requisito central para todas las tareas discutidas en los capítulos anteriores, en todos los niveles. Para llamar la atención de la sociedad sobre el problema y los cambios necesarios, para hacer defensoría en la escena política, para facilitar la cooperación entre los diferentes actores y para una gran variedad de otras actividades importantes, el éxito siempre depende del poder de convencimiento de los protagonistas. Y es esencial que no se confunda la comunicación con la sencilla transmisión de información en una sola dirección. Comunicar significa dialogar, establecer un entendimiento común, e implica compartir.

Para cambiar comportamientos, las estrategias de comunicación tienen que llamar la atención particularmente de los niños y los jóvenes. Son las personas más receptivas para los cambios, y son los usuarios de los recursos naturales de “ma-

ñana”. Además pueden actuar como multiplicadores dentro de sus familias. Tomemos el ejemplo de la biodiversidad: diez años atrás, casi nadie entre los jóvenes conocía el valor de la variedad de las especies, que hoy parece una cuestión de sentido común.



La comunicación entre la República Dominicana y Haití, 2003

2. Logros

Para los Puntos Focales y los miembros de los Órganos de Coordinación Nacionales, la utilización consciente de instrumentos de comunicación se ha convertido en algo natural y rutinario. Los miembros clave han participado en capacitaciones para facilitar procesos con múltiples actores, y dominan diferentes instrumentos de moderación y de facilitación de trabajos grupales. Además entienden como realizar una comunicación direccionada para grupos metas específicos:

El público en general: En Honduras y en la República Dominicana los Puntos Focales establecieron páginas web muy bien hechas que son usadas para la comunicación con el público en general e incluyen informaciones sobre el asunto, anuncios para eventos importantes, descargas de documentos, referencias y otros elementos más. También se recurre a medios de comunicación para cubrir eventos especiales –como el 17 de Junio, el día internacional de lucha contra la desertificación–, y alcanzar a un gran público.

Las poblaciones afectadas: En la República Dominicana se realizó una cooperación con la Unión de Emisoras Católicas para informar a la población afectada por la desertificación del área rural, cuya primera fuente de información es la radio. Se gravaron y radiaron un gran número de cuñas que tuvieron mucho éxito entre el auditorio. En Honduras se realizaron campañas parecidas sobre el tema del ahorro del agua.

Otra campaña que tuvo buena aceptación, particularmente entre las organizaciones de la sociedad civil en la República Dominicana y Haití, fue la feria de prácticas y técnicas apropiadas. Este tipo de actividades contribuye a la gestión de conocimientos de la región y a valorizar las experiencias locales.

Escuelas: Con respecto a la introducción del tema en la formación escolar hay que decir que las secretarías de educación y los responsables de educación ambiental son algunos de los miembros más activos del GTI. Aprovechan el órgano para establecer cooperaciones y obtener insumos a fin de introducir el tema en los currículos. En 2009, como resultado de los diálogos en el GTI Dominicano, se inició un programa de educación ambiental en trece provincias ubicadas en las zonas secas del país. Este programa tiene como población meta a directores de centros educativos, profesores y estudiantes.

El público internacional: Entre todos los avances en el área de comunicación hay que mencionar también los eventos internacionales realizados en el marco de la Convención. Las buenas prácticas de implementación de la UNCCD en América Central y el Caribe se han convertido en referencias al interior de la UNCCD gracias a la realización frecuente de eventos laterales y presentaciones en las conferencias internacionales regulares y las organizadas por iniciativas profesionales o regionales.



3. Lecciones aprendidas

Profesionalizar la comunicación. En todas las áreas de gestión ambiental, la comunicación juega un rol tan estratégico que las inversiones en recursos humanos y en campañas tienen un retorno casi garantizado. Los miembros del Órgano de Coordinación Nacional y el equipo del Punto focal suelen ser ingenieros, sociólogos, científicos, activistas u otros, pero

raramente son profesionales del área de comunicación. Estos gerentes tienen que sensibilizarse para las tareas de comunicación. Pero, aparte de esto, conviene involucrar o contratar a profesionales del área y a personas que puedan asesorar en estrategias de comunicación. Un error común en las estrategias de comunicación es que los objetivos son demasiado ambiciosos para los recursos disponibles.

Planificar de acuerdo con los recursos disponibles. Si bien es posible lograr un impacto notable con pocos recursos, la comunicación no es gratis. Pero lo que es todavía más importante es que las actividades de comunicación sean planificadas de acuerdo con los recursos disponibles. La disponibilidad de voluntarios de organizaciones ambientales de la sociedad civil a veces puede compensar la falta de recursos financieros. La planificación también necesita definir claramente el enfoque, el grupo meta y los instrumentos que serán utilizados.

Productos y medios adaptados a los destinatarios y creados con ellos. Para conseguir una identificación con la temática, se necesitan productos adaptados al grupo meta. Su elaboración resulta más fácil si se involucra a representantes del grupo meta. Por ejemplo: los protagonistas de las cuñas de radio venían de la misma región piloto de la UNCCD en el país y hablaban el mismo lenguaje. Además, se incluyeron fenómenos típicos de la zona y se colocó el mensaje dentro del contexto local.

Las instancias de decisión necesitan recomendaciones claras, dirigidas y sucintas. Los estudios largos y los documentos de consultorías no suelen ser bien recibidos.

Hacer campañas que transmiten una actitud positiva para el manejo sostenible de la tierra. Las campañas son instrumentos muy poderosos de comunicación, si se realizan con profesionalidad. Las experiencias han mostrado que, aunque la lucha contra la desertificación no tiene símbolos tan llamativos como las ballenas y los osos panda de la biodiversidad, existen imágenes que transportan adecuadamente los mensajes centrales y crean una visión carismática y emocional en rela-



Intervenciones por radio como instrumento de comunicación. Santo Domingo, República Dominicana, 2008

ción con el tema. Aunque la desertificación es una amenaza, también debe ser comunicado el potencial productivo y cultural que tienen las zonas áridas. Puede ser oportuno contar con el apoyo de personas famosas del ámbito cultural o deportivo de la región.

Involucrar a representantes auténticos para transmitir el mensaje que debe ser comunicado. Los argumentos se comunican mejor cuando hay personas que puedan contar su experiencia relacionada con el tema.

La elaboración de productos de comunicación es un **proceso de aprendizaje y de comunicación** en sí mismo. Por ejemplo: En el marco de las cuñas de radio se organizó una reunión de la red de ONG de lucha contra la desertificación. Los representantes de las ONG explicaron sus experiencias sobre la protección de los recursos naturales, que sirvieron como un compendio de actividades concretas para la lucha contra la desertificación. En este sentido, la elaboración del producto “cuña de radio” inició la compilación de experiencias y proporcionó una base para la cooperación entre las ONG.

4. Retos

El objetivo de la comunicación es impulsar cambios de actitud. El reto que se plantea es medir el impacto de la comunicación para poder afinar la estrategia de comunicación en base a estos resultados. Por ejemplo, el efecto de la divulgación de información sobre el manejo sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente es un tema que pocas veces se ha investigado de manera sistémica ¿Quién escucha la radio y cuándo? ¿Quién compra periódicos y a quién los da después de su lectura? ¿Hay una correlación entre las consultas de la sección “fondos de inversión para ONG” de la página web y los proyectos propuestos? ¿Cuántas iniciativas fueron elaboradas por las personas que escucharon las cuñas de radio? ¿Cómo se puede afinar la estrategia de comunicación?

5. Información adicional sobre el tema

Enlace para cuñas de radio:

www.gtidominicana.com/Audio/mp3.html

Más sobre el diálogo regional e internacional acerca de la estrategia decenal de la Convención:

www.desertifikation.de/uploads/media/La_estrategia_decenal_de_la_UNCCD_2009.pdf

7. Llevar la UNCCD al campo – descentralización y participación

1. ¿Qué implica?



Reuniones y talleres a nivel local con la población afectada, Plateau Central, Haití, 2005

La UNCCD subraya la necesidad de procedimientos participativos y de un enfoque de abajo hacia arriba para abordar la desertificación y la degradación de las tierras. Coloca a las comunidades locales – a menudo marginadas en la planificación de proyectos de desarrollo – en un plano de igualdad con otros actores. Reconoce que el desarrollo debe centrarse en el factor humano para ser sostenible. Abre nuevas perspectivas y adopta un planteamiento “de lo particular a lo general”, insistiendo en que la población debe intervenir plenamente en la toma de decisiones sobre la manera de acometer el problema de la desertificación y los medios de atender a su situación de pobreza.* La participación va más allá de la organización de audiencias públicas y de la inclusión arbitraria de algunas ONG en reuniones oficiales. Significa la planificación descentralizada y la implementación de acciones de lucha contra la desertificación como parte de la participación política.

No obstante, la convención dejó abierta la cuestión sobre las estructuras y mecanismos con los que esto puede ser realizado. Así se invitaba a los países a buscar la mejor forma según sus condiciones, tomando en cuenta las condiciones específicas al interior de sus fronteras.

*) ver: ficha informativa 1 de la UNCCD,

www.unccd.int/publicinfo/factsheets/pdf/Fact_Sheets/Fact_sheet_01spa.pdf

2. Logros

En la República Dominicana, hay tres experiencias para descentralizar la lucha contra la desertificación. Dos de ellas se refieren a estructuras formales homólogas al GTI y una a una red de la sociedad civil denominada RIOD-RD

- En el nivel local, se establecieron las llamadas Comisiones de Trabajo Local (CTL) como enlaces institucionalizados del Órgano de Coordinación Nacional en los municipios. Estaban compuestas por representantes de diferentes actores claves que intervienen en el desarrollo comunitario: organizaciones de base, asociaciones, ONG, gobiernos locales, secretarías descentralizadas, y el sector privado. Como estructuras paralelas a redes y foros de participación existentes, su funcionamiento fue débil, y no fue posible mantenerlas debido a la falta de participación activa de las partes interesadas locales. Más recientemente, el país retomó la iniciativa con la formación de Comisiones de Trabajo Provinciales. Hay que evaluar todavía si estas nuevas comisiones serán eficaces para la cooperación provincial, pero como están ubicadas en los departamentos provinciales de la Secretaría del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales, disponen de más poder convocatorio y más recursos operacionales que las del nivel municipal. Hoy en día, el país cuenta con once comisiones constituidas en igual número de provincias, las cuales están en un proceso de formación de sus miembros. A nivel nacional, fue contratada una encargada por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y de Recursos Naturales, instancia donde está ubicado el Punto Focal de la Convención.

- La RIOD-RD es una iniciativa constituida por organizaciones de la sociedad civil cuyo representante participa con derecho a voz y voto en el Órgano de Coordinación Nacional. La red ofrece un espacio para el intercambio y la cooperación entre las organizaciones localizadas en las provincias de acuerdo con sus necesidades. Con esto la red fue muy eficaz en dar una voz a la sociedad civil organizada en el nivel nacional y para movilizar la participación de grupos de base para el manejo sostenible de la tierra.

En Honduras el GTI no creó estructuras propias al nivel local. No obstante la Asociación de las Municipalidades Hondureñas y ciertas ONG con estructuras en los municipios, como la Asociación Hondureña de Juntas Administradoras de Agua (AHJASA), participan activamente a nivel nacional y utilizan sus estructuras descentralizadas para ejecutar actividades relacionadas con el PAN. Las asociaciones tales como la AHJASA poseen un alto potencial para ello. En 2004, AHJASA contaba con una membresía de 500 Juntas en 8 departamentos, representando a 380.000 usuarios.

Además, a partir de 2007 los objetivos del PAN están siendo incorporados sistemáticamente a los Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal en el marco de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) (ver capítulo 8)

En Haití —con un desarrollo similar a los procesos iniciales en los otros países piloto—, se ha logrado, gracias a la consulta a nivel local durante la elaboración del PAN, la creación de una primera base participativa y sensibilizada.



Taller para formar una Comisión de Trabajo Local en la República Dominicana, Abril 2005

3. Lecciones aprendidas

Aprovechar redes y espacios de concertación existentes:

La experiencia dolorosa, pero instructiva, con los órganos descentralizados a nivel municipal en la República Dominicana (CTL) fue que la creación de estructuras nuevas y paralelas no ha sido muy efectiva. Las CTL eran débiles por falta de visiones e intereses comunes de los actores llamados para formarlas. Eran intervenciones bien intencionadas, pero con un enfoque de arriba hacia abajo, en contra de la lógica de la Convención y al margen de los problemas reales de la cooperación para el desarrollo local. Hoy, con la consolidación del GTI y un número cada vez mayor de proyectos e iniciativas en la región, las Comisiones Provinciales tienen un mandato más claro y más tareas concretas de coordinación. Todavía necesitan una vinculación estrecha a las actividades del GTI en la capital.

En general, la lección que puede aprenderse es que las estructuras paralelas creadas únicamente para servir al PAN tienen

poca probabilidad de ser sostenibles. Una estrategia más prometedora para lograr soluciones duraderas y eficaces es la de identificar organizaciones o estructuras locales apropiadas ya existentes y vincularse con los actores relevantes y comprometidos.

Las redes de cooperación no pueden ser inducidas desde fuera. La RIOD en la República Dominicana fue creada porque las ONG consideraban que tendrían más peso político si se reunían. Internamente, optaron por una manera de función muy abierta: a invitación del Punto Focal de la red tienen lugar cuatro reuniones a nivel local por año, cada vez en lugares diferentes. Aquí se retroalimentan los procesos nacionales e internacionales en el marco de la Convención, se presentan organizaciones locales diferentes y, en una discusión informal y abierta, se establecen cooperaciones. Para el GTI nacional esta red es de gran valor para todo tipo de enlace entre los niveles de administración.



Mercado en la zona fronteriza entre la República Dominicana y Haití, Pedro Santana, 2005

4. Retos

A pesar del progreso considerable alcanzado en la descentralización, la participación del nivel local y regional todavía no es suficiente. Las estructuras de gestión ambiental en las municipalidades son débiles y los programas continúan con una lógica predominantemente sectorial y vertical (de arriba hacia abajo). La Convención, los Puntos Focales y el GTI tienen muy poca influencia sobre las políticas generales de la descentralización y el capital social en los países. El reto consiste una vez más en integrarse en iniciativas prometedoras de descentralización, como la planificación municipal estratégica en el marco de la Estrategia de Reducción de la Pobreza en Honduras. En algunos casos, la movilización de actores en torno de acciones ambientales también puede tener efectos positivos sobre la capacidad de auto-organización y participación política en el nivel local.

5. Información adicional sobre el tema

Pedro García Brito: La descentralización, la coordinación y la participación social, en “¿ Un cambio verdadero, o todo como siempre ? La Estrategia Decenal de la UNCCD y su implementación”, GTZ, Proyecto CCD, 2009, p. 24:

www.desertifikation.de/uploads/media/La_estrategia_decenal_de_la_UNCCD_2009.pdf

8. Integrar el manejo sostenible de la tierra en los procesos del desarrollo municipal – La Evaluación Ambiental Estratégica



Área rural Honduras, 2007

1. ¿Qué implica?

El nivel municipal ocupa una posición clave en el manejo de los recursos naturales. Desde el punto de vista legal, las municipalidades de la región tienen muchas competencias para manejar y proteger sus recursos naturales, para planificar e implementar sistemas de uso de la tierra y para crear las estructuras administrativas adecuadas. En la mayoría de países, las oportunidades legales de descentralización no se aprovechan debido a limitaciones económicas y de capital social. No obstante, como las municipalidades son las más cercanas a los usuarios reales de los recursos naturales, es de importancia fundamental involucrar a las autoridades municipales y a la sociedad civil en la lucha contra la desertificación. De esta forma, la implementación de la UNCCD y los procesos de descentralización pueden reforzarse mutuamente.

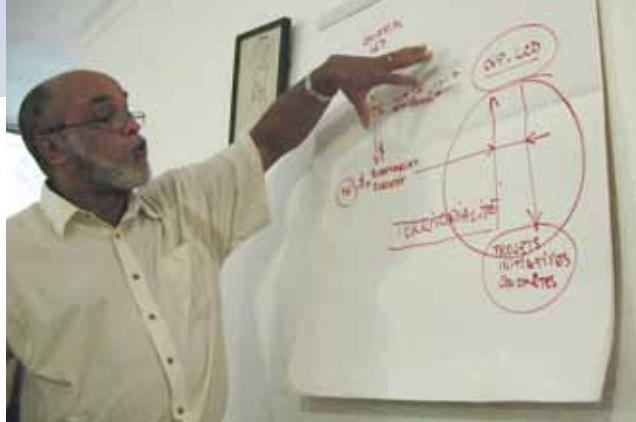
La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) ofrece un enfoque analítico y participativo que sirve a este propósito. Ofrece instrumentos de análisis y para la toma de decisiones que facilitan la incorporación de consideraciones ambientales en políticas, planes y programas. Mejora la calidad de la toma de decisiones

La EAE tal como la define la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE):

La EAE hace referencia a una serie de enfoques analíticos dirigidos a integrar las consideraciones ambientales en las políticas, los planes y los programas, y a evaluar las interrelaciones con las consideraciones económicas y sociales.

anticipando las repercusiones que las políticas, los planes o los programas puedan tener sobre el medio ambiente. Introduce aspectos ambientales en las fases tempranas del proceso de toma de decisión estratégica en la planificación del desarrollo.

La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) promueve activamente este instrumento. En el ámbito de la UNCCD, es un instrumento conocido, pero todavía no se utiliza sistemáticamente. Otras organizaciones, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE), también han integrado la EAE como un instrumento básico para el análisis de diferentes planes y programas.



La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) ofrece un enfoque analítico

2. Logros

En el marco de la lucha contra la desertificación, la EAE se está aplicando en Honduras en la revisión de los planes estratégicos de desarrollo municipal de 12 municipios organizados en 2 mancomunidades. La mayoría de estos municipios están ubicados en la zona definida de alta prioridad por el Programa de Acción Nacional de lucha contra la desertificación. La implementación de la EAE tiene como objetivo asegurar el uso sostenible de tierras y del medio ambiente durante la fase de planificación y ejecución de acciones y proyectos en el contexto municipal. Las acciones y los proyectos estratégicos identificados ofrecen soluciones alternativas a problemas municipales para causar así el menor impacto negativo posible sobre los recursos naturales y el ambiente, y adaptar las medidas de mitigación pertinentes. La versión revisada de los planes reúne las características necesarias para optar a los fondos disponibles en el marco de la estrategia de reducción de pobreza.

La EAE se está aplicando en cooperación con los siguientes actores:

- La Secretaría de Gobernación y Justicia
- La Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente
- 12 municipalidades y 2 mancomunidades

- La Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza (UICN)
- La Cooperación Técnica Alemana: Proyecto regional de lucha contra la desertificación (GTZ CCD ZAK) y Proyecto de Recursos Naturales (GTZ PRORENA)

Las fases del proceso de la revisión de los PDM incluyendo una EAE son:

- Diagnóstico municipal para la identificación de aspectos ambientales, económicos, sociales e institucionales claves para el desarrollo del municipio;
- Formulación y evaluación de objetivos estratégicos prioritarios de desarrollo, considerando las problemáticas ambientales y los potenciales para fortalecer la sostenibilidad ecológica definidos anteriormente;
- Identificación y priorización de proyectos en el ámbito municipal integrando criterios ambientales;
- Evaluación de las acciones propuestas, identificación de potenciales para fortalecer la sostenibilidad ecológica y, en caso de que ciertos daños ambientales no puedan ser evitados, identificación de medidas de mitigación;
- Diseño del seguimiento y evaluación incluyendo indicadores ambientales.

3. Lecciones aprendidas

La EAE permite crear sinergias tangibles entre las convenciones ambientales

Para los municipios es de poco interés elaborar planes de acción separados para la protección de la biodiversidad, para la adaptación al cambio climático, para la lucha contra la desertificación y para otros temas de convenios ambientales nacionales o internacionales. El proceso realizado permitió integrar los objetivos de las convenciones en una estrategia de desarrollo municipal sostenible.

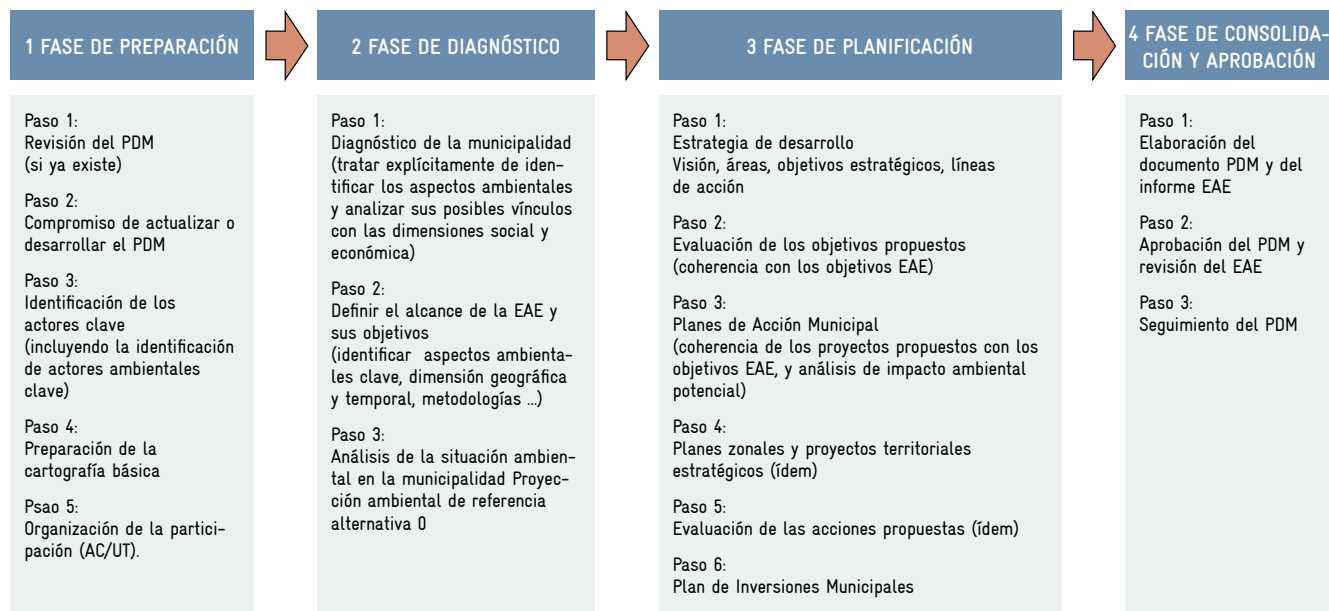
El compromiso firme de las autoridades locales es esencial para el éxito del proceso

El proceso fue mucho más exigente que la planificación municipal originaria, donde apenas se recurre a consultores y expertos en la gestión de proyectos. Las exigencias fueron al-

tas con respecto al calendario, los recursos financieros y humanos utilizados y la capacidad técnica. Esto exigió un alto nivel de compromiso y de disposición del alcalde y de los propios técnicos municipales. Este factor, que al inicio fue subestimado por los organizadores del proceso, tiene que ser considerado cuando se programa la secuencia de pasos, las medidas de capacitación paralelas y el acompañamiento necesario. Implica también trabajar con un número realista de municipios piloto.

Acompañar el proceso con capacitaciones y apoyo externos

Las capacidades de planificación en general son bajas a nivel local. Esto no es un problema para todas las cuestiones referentes a la valorización de saberes locales, el análisis de causas y efectos y el establecimiento del área de acción a través de



Fuente: GIZ

procesos participativos. No obstante, para establecer la base cartográfica y la línea base de los recursos naturales y otros elementos del ordenamiento territorial, es necesario contar con la asistencia externa de organizaciones especializadas como la Escuela Agrícola Panamericana Zamorano en Honduras.

Procesos participativos tiran de la manta injusticias sociales

Es evidente que a través de un proceso participativo donde se analiza el uso de los recursos naturales se refleja quién tiene acceso a qué tipo de recurso. Esto puede llevar a situaciones de conflicto, por ejemplo cuando se descubre que el agua disponible para la irrigación es utilizada por actores externos al municipio. En Honduras, esto no llevó a mayores conflictos, pero se han de prevenir estos casos facilitando el diálogo entre los grupos de interés.

4. Retos

La experiencia con la EAE en procesos participativos de planificación municipal es muy prometedora. Los responsables de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, la SERNA, Gobernación y Justicia y los propios alcaldes entendieron el valor de la integración de la EAE en procesos de desarrollo municipal y se comprometieron a garantizar la réplica del proceso con recursos públicos. El éxito a escala mayor obviamente depende del progreso del proceso de descentralización en su conjunto. La EAE es un instrumento adecuado para integrar los objetivos y orientaciones de las diferentes convenciones ambientales en los procesos de planificación de desarrollo a nivel local.

5. Información adicional sobre el tema

Hicimos un resumen de la experiencia en la publicación “SEA in Practice – in Technical Cooperation” que en breve estará disponible en el sitio:
www.seataskteam.net

Este sitio contiene también otras informaciones sobre la EAE.

9. Aprovechando con eficiencia el bien más precioso en las zonas áridas - recolección de agua de lluvia

1. ¿Qué implica?

El agua es una necesidad básica. En zonas secas es un recurso escaso, y su falta es un elemento del círculo vicioso de la pobreza. Eso significa que la lucha por el agua es el primer paso en la lucha por los derechos de supervivencia y desarrollo.

Hoy en día, aún hay millones de personas en el mundo que deben hacer esfuerzos financieros y físicos importantes para obtener agua. En consecuencia, tienen menos oportunidades para escapar de la pobreza. La falta de agua reduce las oportu-



En áreas afectas por desertificación muchas poblaciones están lejos del fuente de agua potable. Choluteca, Honduras, 2007

tidades de desarrollo. A finales de 2002, el Centro para la Ecología y la Hidrología británico lanzó el “índice de pobreza de agua” (Water Poverty Index, WPI). Esta cifra representa la relación entre la disponibilidad de agua, la integridad del medio ambiente, la salud, la marginación social y la pobreza. El índice sirve para evaluar la gestión de los recursos hídricos en los países según una norma internacional, y para impulsar su mejoramiento, y puede tener valores entre 0 y 100. Valores bajos indican escasez de agua y poca provisión de agua. En Haití, el índice era de 35 en 2002, en la República Dominicana se registró un valor de 59. Comparando los dos índices, se puede tener una idea del desafío que representa el manejo de cuencas y nivel freáticos a nivel binacional. En relación con el crecimiento poblacional, actualmente 1,8% en la República Dominicana, este índice muestra una reducción de más de 50% en la disponibilidad de agua per cápita entre 2004-2007. El tema de la escasez está adquiriendo mayor importancia a raíz de los recientes pronósticos de sequías como resultado del proceso de cambio climático.

La recolección de agua de lluvia es una alternativa para el abastecimiento de agua que se ha utilizado desde tiempos ancestrales en diferentes partes del mundo. La recolección resurge como una opción sostenible y concreta para poblaciones que conviven con los efectos de la falta de agua en sus actividades cotidianas. Además, la construcción del sistema viene acompañada de capacitaciones sobre el tratamiento de agua y la salud en general, y fortalece procesos participativos.

2. Logros

Brasil, 2003: La red “Articulación en el Semi-Árido” inició un programa de construcción de cisternas en las zonas afectadas por la desertificación. Acompañado por cursos de capacitación, el programa había previsto beneficiar a más de 5 millones de personas. Las cisternas son más que una simple medida de construcción. A través de este programa, la población local toma parte efectiva en la política de recursos hídricos. La red de ONG actúa como grupo de presión frente al gobierno. Como resultado, el programa cuenta con la participación activa de la sociedad civil organizada y de los propios beneficiarios además de financiamientos importantes de políticas públicas brasileñas.

Honduras, 2006: Los miembros del Órgano de Coordinación Nacional discutieron la ficha técnica de un proyecto piloto: la construcción de cisternas. Los costos de la propia cisterna

convencional eran tan elevados que la construcción no resultaba rentable. El Proyecto Regional de la Cooperación Alemana realizó contactos con Honduras y Brasil y se acordó implementar un proyecto de construcción de 30 cisternas, extrapolando el modelo económico brasileño. Los resultados fueron presentados en la siguiente conferencia internacional de la UNCCD. Los países participantes de la región estaban tan entusiasmados, que la Cooperación Alemana, junto con ACICAFOC (Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana), replicó esta experiencia en 6 países adicionales. Este proyecto llamado “cisternas en el marco de la UNCCD” impulsó importantes iniciativas de recolección de agua de lluvia en Guatemala, Haití, Nicaragua, Panamá, la República Dominicana y El Salvador.

3. Lecciones aprendidas

Ofrecer soluciones técnicas apropiadas y adaptadas al lugar

- Los proyectos exitosos en un país tienen un gran potencial de replicación en otro país, siempre y cuando tengan en cuenta las condiciones diferentes y la necesidad de adaptación, por ejemplo en relación a la cultura, la organización social, la motivación, las alianzas estratégicas, las necesidades específicas, etc.
- Para la construcción de una cisterna, es necesario tener en cuenta factores como...
 - Tipo de techo de las viviendas
 - Área del techo en metros cuadrados
 - Promedio de personas por familia
 - Promedio de lluvia mm/año
 - Mano de obra calificada (albañiles) existente
 - Cerrar la cisterna de manera hermetizada para que el agua no sea infectada por bacterias
- El intercambio Brasil-Honduras resultó en un beneficio mutuo: La cisterna construida combina el modelo brasileño

con tecnología hondureña: El modelo hondureño de bomba manual de Hondu-Flexi es de bajo costo (5 USD), de fácil construcción y de bajo mantenimiento, por lo tanto una innovación también para Brasil.

- Las tecnologías sociales para recolectar agua ya han sido inventadas y probadas por otros, el reto está en socializarlas con las poblaciones afectadas por sequías recurrentes y de acuerdo a la necesidad que se debe resolver (consumo doméstico, agrícola o pecuario).

Trabajar juntos en soluciones prácticas puede fortalecer la cooperación institucional, fomentar el apoyo político y generar confianza

- Es más fácil unir a instituciones cuando se trata de un proyecto concreto que de acuerdos teóricos. La inauguración de las cisternas construidas consiguió fortalecer alianzas entre diferentes sectores. La razón: era algo visible e inmediato y de bajo costo en comparación con sistemas prefabricados.

- Por la misma razón se puede captar el interés de políticos que dependen de la benevolencia de la población para su reelección.
- En los países donde las autoridades gubernamentales se han comprometido con el proceso, se ha conseguido que las organizaciones comunitarias que implementan el proyecto puedan diseñar actividades adicionales y acceder a recursos adicionales a corto plazo, y logren apoyo de instituciones del gobierno y de agencias de cooperación para ampliar el proyecto.
- De los cinco países participantes en el Programa se identificaron dos tipos de participación de las autoridades gubernamentales:
 - Facilitadores: apoyaron el proceso pero dejaron plena libertad de ejecución a los organismos locales, lo cual creó un clima de confianza entre los dos actores. La efectividad de las organizaciones locales en la ejecución del programa y el uso de los recursos superó las expectativas: en cada caso se construyeron más cisternas de las previstas y se capacitaron más albañiles y más líderes comunitarios.
 - Implementadores: en este caso las autoridades gubernamentales tuvieron una participación directa en la coordinación y ejecución de los procesos de manera cercana y vinculada a las necesidades de las comunidades y organizaciones participantes. Se generó un clima de confianza entre los actores y se evidenció que las instituciones estatales tenían un alto grado de compromiso con el proyecto y sus beneficiarios y una alta capacidad de ejecución.

La cooperación Sur-Sur con participación de la sociedad civil es una herramienta poderosa para la transferencia de tecnologías

- El logro del proyecto fue posible principalmente gracias al contacto directo entre las organizaciones de la sociedad civil con muchos años de experiencia de campo. Sin duda fueron los especialistas de los grupos de base (los albañiles) del Brasil y después de Honduras los que tuvieron el impacto más fuerte en las familias de los beneficiarios. Ellos pasaron días en las comunidades compartiendo sus experiencias de

la vida real. Mostraron autenticidad y una gran familiaridad con los problemas de las familias beneficiarias.

- Tanto los Puntos Focales como las organizaciones regionales involucradas fueron importantes para facilitar e iniciar el intercambio, pero las organizaciones de la sociedad civil fueron esenciales para garantizar la sostenibilidad del proceso.
- Este tipo de cooperación Sur-Sur es una opción que debería ser mejor aprovechada en la implementación de la UNCCD y la ejecución de los Programas de Acción Nacionales.

Es primordial ir más allá de las soluciones técnicas e invertir en el desarrollo de capacidades.

- Es importante dirigir el enfoque a las capacidades locales instaladas que garanticen la replicación de la tecnología y la ampliación del proyecto. Un aspecto del intercambio con Brasil fue la capacitación de albañiles locales que, a su vez, podían trabajar como multiplicadores.
- El proyecto “cisternas” no se refiere a la construcción solamente. El organizar la construcción de una cisterna puede convertirse en un instrumento para la sensibilización de la población, para su auto-organización y para aprender pro-



Los beneficiarios de la cisterna son satisfechos y están esperando la próxima lluvia. Choluteca, Honduras, 2008

cedimientos participativos. En este sentido, las cisternas son un vehículo para ensayar otros procesos. Por la experiencia vivida queda en evidencia una realidad simple: si un proyecto resuelve una necesidad básica de la población se logran los siguientes resultados:

- Apropiación inmediata del proceso
- Fortalecimiento o creación de capacidades locales
- Se libera tiempo y creatividad para adicionar acciones que atienden problemas derivados de la necesidad básica resuelta.
- Se logra confianza de los actores locales y motivación para ampliar la experiencia o emprender nuevas iniciativas.
- Se promueve un nuevo modelo de relacionarse con los recursos naturales.
- Para garantizar la sostenibilidad es importante diseñar una concepción adecuada desde el inicio. Algunos factores esenciales son las contribuciones de la población, la formación de multiplicadores locales, el involucramiento de organizaciones locales para la replicación y el mantenimiento de las cisternas (las juntas de agua en Honduras), la promoción de alianzas y el involucramiento del nivel político. En este nivel se logra además generar nuevas ideas sobre cómo ampliar la cobertura de cisternas. En el caso de Nicaragua, la misma organización beneficiaria ha pensado en generar un micro crédito para la construcción de cisternas familiares, partiendo de un programa de crédito agrícola con el cual ya contaban. El proyecto suscita el interés de otras fuentes financieras del país, como es el caso de Guatemala, donde el Fondo de Desarrollo ha asumido el compromiso de construir 20 cisternas más con fondos nacionales. También la cooperación externa está interesada en invertir en un proyecto de inversión social, atraída por el impacto inmediato y las acciones positivas (externalidades) que se generan como consecuencia de la construcción de una cisterna, y que van, por ejemplo, desde el orden ambiental con recuperación de fuentes de agua a través de la reforestación, hasta un nuevo modelo de organización social responsable de asegurar el mantenimiento de las obras y la calidad del agua.

4. Retos

Con esta iniciativa piloto se despertó un gran interés entre las familias de las comunidades intervenidas, así como entre las organizaciones de la región, las cuales reclaman la construcción de cisternas. El mayor reto lo constituye la movilización de fondos para satisfacer la demanda. Según las consultorías de diagnóstico rápido de la demanda de cisternas para los países participantes en el proyecto, se estima una demanda aproximada de 1.200.000 cisternas, siendo Haití el país de mayor demanda con más de 500.000 unidades, y la República Dominicana el de menor demanda con 27.000 unidades.

5. Información adicional sobre el tema

Mayor información sobre el problema de la disponibilidad de agua en la República Dominicana:

- Robert Crowley: Análisis de políticas y programas con incidencia al uso sostenible de las tierras, en “¿Un cambio verdadero, o todo como siempre? La Estrategia Decenal de la UNCCD y su implementación”, GTZ, Proyecto CCD, 2009, p. 17:
www.desertifikation.de/uploads/media/La_estrategia_decenal_de_la_UNCCD_2009.pdf

Mayor información sobre el proyecto “cisternas en el marco de la UNCCD”:

- www.acicafoc.net

Mayor información sobre la metodología aplicada en Honduras:

- Asociación Hondureña de Juntas Administradoras de Sistemas de Agua (AHJASA). Manual de Construcción de Cisternas de Placas. Tegucigalpa, Honduras, 2006:
www.desertifikation.de/uploads/media/Manual_construccion_de_cisternas_AHJASA.pdf

10. Combatir la deforestación y mejorar las condiciones de vida: estufas mejoradas

1. ¿Qué implica?

El combustible derivado de la biomasa es la primera fuente de energía para el 90% de los hogares en los países en desarrollo. A pesar de los grandes esfuerzos de electrificación realizados hasta ahora, el número absoluto sigue aumentando. La deforestación y la explotación excesiva de los bosques por medio de la recolección de madera para combustible se hallan entre las principales causas de la degradación del suelo en las zonas áridas.

Los problemas con el uso extensivo de la biomasa no se refieren al medio ambiente solamente. Las estufas y los fogones tradicionales tienen un impacto negativo en la salud de las personas: el humo pesado en la cocina dificulta la respiración. La combustión ineficiente de leña con una estufa tradicional

crea un cóctel peligroso de diferentes sustancias químicas, al cual se ven expuestos mujeres y niños varias horas al día, provocándoles enfermedades respiratorias y oftálmicas. Además, los costos para la compra de leña suponen una parte considerable del presupuesto familiar y la búsqueda de madera implica costos de oportunidad elevados.

La estufa mejorada permite un ahorro de hasta un 30% de leña en comparación con los fogones abiertos. Funciona con distintos combustibles: además de leña se pueden usar brutas de arbustos, residuos de cosechas y aserrín de madera. Los combustibles se queman de manera más eficiente, reduciéndose así la emisión de CO₂ a la atmósfera. Gracias a la chimenea, se elimina el hollín y el humo en la cocina y se reduce la irritación de los ojos y las enfermedades respiratorias. La estufa mejorada ahorra tiempo y dinero: menos leña requerida significa menos tiempo necesario para la recolección, lo que significa más tiempo para actividades productivas.

La idea de estufas mejoradas no es nueva, y se están realizando varios proyectos y programas de energía doméstica en todo el mundo. La Cooperación Alemana al Desarrollo tiene 25 años de experiencia en este tema. Gracias a su apoyo se están utilizando aproximadamente un millón de fogones a nivel global, adaptados a las diferentes costumbres y condiciones en los países. Algunos proyectos fracasaron, razón por la cual fue necesario analizar el tipo e impacto de los proyectos realizados.

Sabía, que...

- cada año, 1.5 millones de personas mueren por la contaminación del aire en la cocina – eso es más que las personas que mueren por malaria.
- para reducir el número de personas sin acceso a combustible limpio en un 50% hasta 2015, 485.000 personas deben ser nuevos beneficiarios de combustible limpio por día.

2. Logros

En la República Dominicana se realizó un proyecto de “estufas Lorena” en los años 90. Debido a la consistencia del material utilizado –una mezcla de barro y arena– y a la precipitación extrema en el país, las estufas se degradaron fácilmente. En 2007, la Fundación para el Desarrollo de Azua, San Juan y Elías Piña (FUNDASEP) y el Consejo para el Desarrollo Campesino del Suroeste (CODECAS) elaboraron un proyecto piloto de estufas mejoradas utilizando material más caro, pero más resistente. En cooperación con voluntarios del Cuerpo de Paz de los Estados Unidos de América y de la Cooperación Alemana se construyeron 70 estufas mejoradas con familias que viven en áreas afectadas por la desertificación.



En Honduras, el 97% de la población rural aún utiliza leña para cocinar. Las cocinas tradicionales tienen un alto consumo de leña. Con el apoyo de la Cooperación Alemana GTZ se construyeron 120 estufas en un periodo de 6 meses, vinculado con una iniciativa de reforestación: Los beneficiarios participaron en la construcción, recibieron una formación en mantenimiento y una capacitación en principios de protección del medio ambiente y reforestación. Se comprometieron a plantar árboles, siendo la ONG organizadora la que asumía los costos logísticos de los viveros.

Las estufas mejoradas reducen el consumo de leña de manera significativa, ayudando así a la conservación de los bosques. Además, tienen un impacto positivo en la salud de las mujeres y los niños.

**Construcción de estufas mejoradas con la implicación de los beneficiarios.
Zona fronteriza, República Dominicana, 2008**



Construcción de estufas mejoradas

La cocina mejorada se construye de forma sencilla y rápida, teniendo disponibles todos los materiales necesarios, y si se le da un uso y mantenimiento adecuado, puede durar alrededor de veinte años

Se necesitan materiales como bloques, arena, cemento, varillas, clavos, hacer, tornillos, hoja de zinc lisa, alambre, etc.

La responsabilidad de la familia es buscar arena, organizar carretillas de tierra y piedras y sacos de tierra pegajosa, así como ayudar a los albañiles a ligar el cemento. Además, es necesario que la estufa esté bien cobijada con techos de yagua o caña, o por lo menos una hoja de zinc encima.

La construcción de la estufa lleva 3 días, más una semana para que se seque bien. Para la utilización es importante que la estufa no se moje y que se cocine con la puerta del horno cerrada y el cenicero abierto. Las estufas tienen una duración de hasta veinte años.

3. Lecciones aprendidas

Adaptar las soluciones a los recursos disponibles y facilitar el cambio

A fin de prolongar la vida útil de la estufa, es necesario usar materiales de buena calidad, que no siempre están disponibles en la localidad. En tales casos, los costos de transporte encarecen la construcción de las estufas. En vista de la situación económica débil de los beneficiarios, esto a menudo implica que el proyecto debe financiarse casi por completo con fondos externos. Para poder bajar los costos, es necesario crear capacidades locales que fabriquen las piezas de cerámica.

El Órgano de Coordinación Nacional: apoyo para la ampliación de escala

El Órgano de Coordinación Nacional es un elemento clave de enlace a nivel nacional. Ayuda en la búsqueda de mecanismos



Voluntarios del Cuerpo de Paz apoyaron la construcción de estufas mejoradas y tuvieron un rol importante en el transfer del conocimiento. Zona fronteriza, República Dominicana, 2008

4. Retos

para la ampliación del proyecto a gran escala. Bajo la coordinación del órgano se han presentado proyectos similares a otros fondos destinados a la protección de recursos naturales. La construcción de alianzas sectoriales en el ámbito de las políticas de energía renovable o la política de salud pública son otras opciones que pueden ser exploradas más sistemáticamente.

Desarrollo de capacidades: invertir en multiplicadores

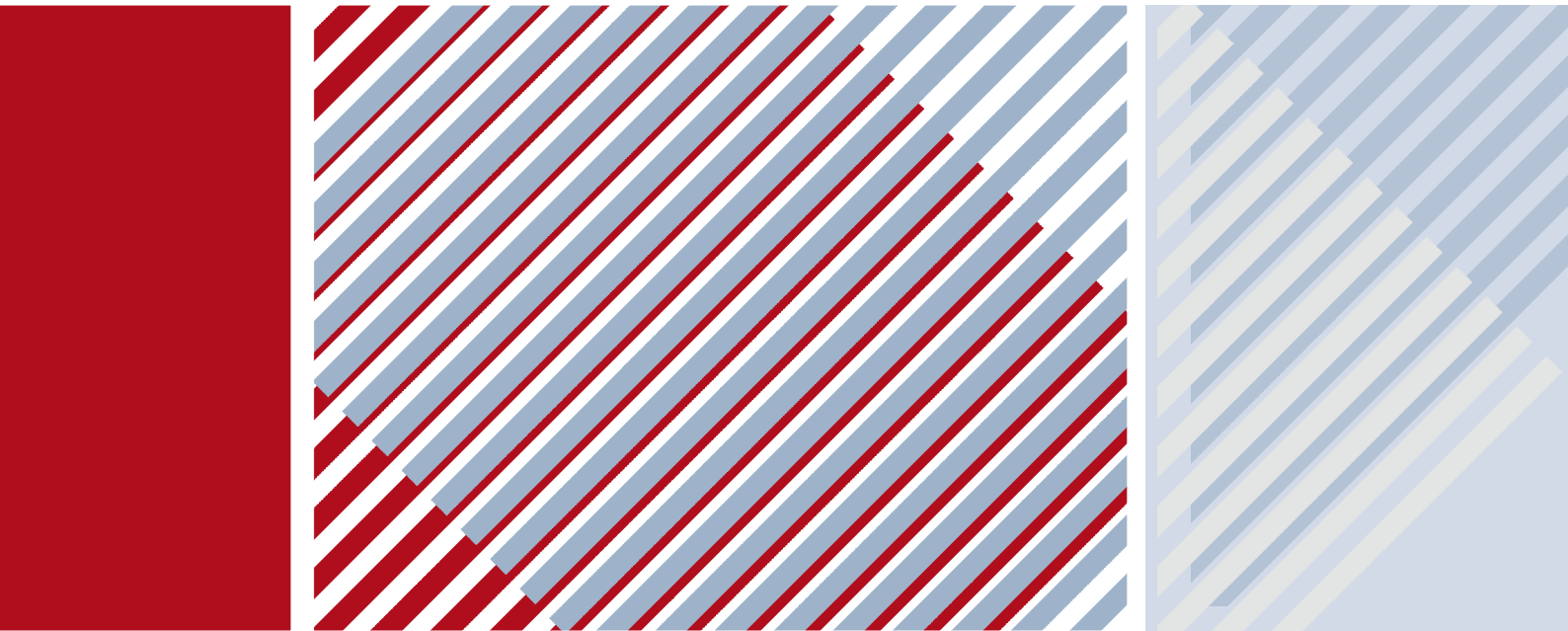
- En la República Dominicana se contó con el asesoramiento de voluntarios del Cuerpo de Paz de Los Estados Unidos de América. Los voluntarios ofrecieron el conocimiento del diseño y entrenaron multiplicadores a nivel local, dejando así capacidades instaladas.
- Al inicio, no todas las familias tuvieron interés. La identificación de una persona clave de la población en cuya casa se construye un modelo es un factor importante.

Estas experiencias exitosas requieren una rápida respuesta de las instancias políticas a fin de poder ampliar la escala y divulgar la tecnología extensamente. Por ejemplo, se podrían establecer vínculos con programas de reforestación o manejo forestal, a fin de combinar la mayor eficiencia de las estufas con formas sostenibles de producir biomasa.

5. Información adicional sobre el tema

El primer aliado en esta iniciativa fue el proyecto “Energizar el Desarrollo” (“Energizing Development”), que ayudó a financiar planes piloto en el sur de Honduras. “Energizar el Desarrollo” es un proyecto de la cooperación germano-holandesa para promover el acceso a energía.
http://www.senternovem.nl/Energising_Development/index.asp





Publicado por
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Dahlmannstr. 4
53113 Bonn, Alemania
T +49 (0) 228 24934-264
F +49 (0) 228 24934-215
E ccd-projekt@giz.de
I www.giz.de