

ACTA del Congreso de AAPRESID

Título: Estrategias Nacionales contra la degradación de Tierras (código de la ponencia DIS17)

Autores: Maria Laura Corso, Jorge Heider, Monica Gabay y Vanina Pietragalla

1. Contexto y marco regulatorio

1.1 La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación

La grave sequía que afectó la región sudano – sahaeliana en 1973 desencadenó un proceso internacional en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas que tuvo su primer hito de trascendencia mundial en el año 1977, con la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desertificación. Esta Conferencia aprobó un Plan de Acción para Combatir la Desertificación de amplio alcance (Report of the Conference, A/CONF.74/36).

El siguiente hito clave tuvo lugar en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo en 1992. La Asamblea General de las Naciones Unidas invitó a la Conferencia a otorgar alta prioridad al control de la desertificación y desplegar todos los medios necesarios para revertir el proceso de desertificación de modo de preservar el balance ecológico planetario. En este contexto, se incluyó la problemática de la desertificación en el Programa 21 y se solicitó a la Asamblea General de las Naciones Unidas la instauración de un Comité Intergubernamental de Negociación que preparase un instrumento jurídico vinculante, que fue aprobado el 17 de junio de 1994: la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD) en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África.

Esta Convención tiene como objetivo principal promover una acción efectiva a través de programas locales innovadores, alianzas y cooperación internacional, estableciendo las pautas para luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía a través del mejoramiento de la productividad del suelo, la rehabilitación, conservación y el manejo sustentable de los recursos de las tierras y los recursos hídricos, en el marco de un enfoque integral acorde con el Programa 21, para contribuir al logro del desarrollo sostenible en las zonas afectadas. La República Argentina ha suscripto en 1994 y ratificado por Ley Nacional N° 24.701 en 1996 la citada Convención que engloba a 194 países.

1.2. La Estrategia Decenal

En el octavo periodo de sesiones de la Conferencia de las Partes de la UNCCD, se adopta un nuevo marco estratégico y de acción denominado “Estrategia Decenal (2008 – 2018)” con la meta de “forjar una alianza mundial para revertir y prevenir la desertificación y la degradación de las tierras, y mitigar los efectos de la sequía en las zonas afectadas, a fin de apoyar la reducción de la pobreza y la sostenibilidad ambiental” (Decisión 3/COP 8).

Este marco cuenta con cuatro objetivos estratégicos temáticos: condiciones de vida de las poblaciones, calidad de los ecosistemas, beneficios globales y movilización de recursos. Para la implementación de la estrategia se delinearon cinco objetivos estratégicos operacionales orientados a mejorar la sensibilización y la difusión, los marcos de políticas, la ciencia y el conocimiento, el fomento de la capacidad y el financiamiento y transferencia de la tecnología.

Este marco de acción se encuentra llegando a su fin, por lo cual la UNCCD ha convocado a un grupo intergubernamental de trabajo para la actualización y prolongación de la Estrategia, la cual será presentada en la próxima COP 13, a celebrarse en China en el mes de septiembre. Esta estrategia deberá contemplar la articulación con otro paradigma global que marca la tendencia de las políticas ambientales: los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La Asamblea General de la ONU adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia (Resolución A/69/L.85). Dicha Agenda plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. En relación al ecosistema terrestre se aprobó la META 15.3 “Para 2030, luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía y las inundaciones, y procurar lograr un mundo con una degradación neutra del suelo”.

En este contexto, la Conferencia de las Partes de la UNCCD ha iniciado el proceso de adecuación al mandato conferido por la Asamblea General de ONU mediante Decisión 2/COP 12 (Ankara 2015): “Invita a las Partes afectadas, desarrollar líneas de base de degradación de la tierra para establecer futuros compromisos voluntarios de neutralidad de la degradación de la tierra (LDN) dentro de sus Programas de Acción Nacionales”.

A partir de estas decisiones, se creó el proyecto global de la Convención de las Naciones Unidas sobre Lucha contra la Desertificación (UNCCD) para establecer las metas voluntarias de cada país para alcanzar la Degradación Neutral de las Tierras, en sintonía con el acuerdo alcanzado por los países con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. A escala nacional, la DOTSYLD propicia la implementación del Proyecto “Establecimiento de Metas Voluntarias para Alcanzar la Degradación Neutral de las Tierras”. El proyecto avanza en esta línea mediante una metodología participativa que se concreta en la conformación de mesas de trabajo en aspectos político institucional, técnico y socio-productivo integradas por actores clave de los sectores, público, privado, sociedad civil y academia.

1.3. Normativa nacional

La Constitución Nacional consagra, en su artículo 41, el derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y el deber de preservarlo. Se contempla el daño ambiental y la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades deben proteger este derecho, así como proveer a la utilización racional de los recursos naturales, la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Por otra parte, la Nación debe dictar normas sobre presupuestos mínimos de protección ambiental, que pueden ser complementadas por otras provinciales. El artículo 124 dispone que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos que se encuentran en su territorio y, dado que la materia administrativa no ha sido objeto de delegación, ellas regulan el otorgamiento de permisos y concesiones para su aprovechamiento.

Por su parte, el artículo 43 recepta la posibilidad de toda persona de interponer una acción de amparo contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma

actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. La Constitución acuerda legitimación activa al afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones vinculadas a estas cuestiones registradas conforme a la ley.

Entre las atribuciones del Congreso de la Nación establecidas en el artículo 75 de la Constitución Nacional, cabe destacar la de proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Las provincias tienen atribuciones concurrentes en este mismo sentido (cf. art. 125, C.N.)

Ley N° 25.675 General del Ambiente

Establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable, así como la creación del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). En este contexto, la ley define los principios rectores de la política ambiental nacional y sus instrumentos, entre los cuales cabe destacar el ordenamiento ambiental del territorio.

Ley N° 22.428 de Régimen legal para el fomento de la acción privada y pública tendiente a la conservación y recuperación de la capacidad productiva de los suelos, reglamentada por Decreto N° 681/81

Se declara de interés general la acción privada y pública tendiente a la conservación y recuperación de la capacidad productiva de los suelos, para lo cual el Estado nacional y las provincias adheridas a este régimen fomentan la acción. En este sentido, se prevé que las respectivas autoridades de aplicación declaren “distrito de conservación de suelos” toda zona donde sea necesario o conveniente emprender programas de conservación o recuperación de suelos y siempre que se cuente con técnicas de comprobada adaptación y eficiencia para la región o regiones similares. Los productores de la zona pueden solicitar esta declaración. En dichos distritos, se contempla la constitución de consorcios de conservación, integrados voluntariamente por productores agrarios cuyas explotaciones se encuentren dentro del distrito, quienes pueden acogerse a los beneficios previstos en la ley y su reglamento.

La Dirección de Ordenamiento Territorial, Suelos y Lucha contra la Desertificación

La Dirección de Ordenamiento Territorial, Suelos y Lucha contra la Desertificación (DOTSyLD) interviene en la formulación e implementación de una política nacional relacionada al ordenamiento ambiental del territorio, el uso racional de los suelos, la rehabilitación, conservación y aprovechamiento sostenible de los mismos y la coordinación de las políticas sobre áreas protegidas y regiones montañosas (Resolución N° 331-E, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación). En particular, entre otras funciones, le compete:

- ✓ Proponer políticas, planes, programas y proyectos destinados al Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT),
- ✓ Promover sistemas de monitoreo y evaluación de los procesos de Ordenamiento Ambiental del Territorio, del estado de degradación de las tierras y, en especial, el uso y dinámicas de cambio en el uso de los recursos ambientales,

- ✓ Entender en las acciones de fomento de buenas prácticas ambientales para la conservación, evitar la degradación de los suelos, y manejo sustentable de los mismos como herramientas para fortalecer políticas sectoriales de desarrollo particularmente identificadas por los organismos de planificación económica competentes, especialmente en sectores de mayor impacto,
- ✓ Intervenir en la elaboración de políticas, programas y proyectos destinados a luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía en el marco de la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y el objetivo 15.3 de la Agenda 2030 de Desarrollo Sustentable, en especial aquellos que propendan a la neutralidad de la degradación de la tierra y mejorar las condiciones de vida de pobladores rurales de las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas,
- ✓ Fomentar herramientas financieras que permitan incrementar la inversión en el Manejo Sustentable de Tierras, a través del desarrollo de alternativas productivas sustentables.
- ✓ Asistir en la ejecución y promoción de buenas prácticas, pautas de funcionamiento operativo, mejoras funcionales, seguimiento y elaboración de recomendaciones y proyectos normativos de presupuestos mínimos ambientales que permitan la efectiva implementación de los preceptos ambientales constitucionales y los instrumentos nacionales e internacionales vinculados al ámbito de su competencia.

2. La implementación nacional de la Convención a través de proyectos territoriales de Manejo Sustentable de Tierras

2.1. El PAN y su alineamiento

La UNCCD encomienda que cada país establezca un Programa de Acción Nacional (PAN) a través de un enfoque participativo que involucre a diversas partes interesadas, incluidas las oficinas gubernamentales pertinentes, las instituciones científicas y las comunidades locales. La elaboración del PAN nacional se inició en el año 1995 con un proceso de sensibilización social orientado a concientizar a los distintos sectores acerca de la necesidad de unir y coordinar esfuerzos para prevenir y revertir el flagelo de la desertificación.

En 1998 se elaboró de manera participativa el “Documento Base del Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y Mitigación de los efectos de la Sequía”, aprobado mediante Resolución ex – SAyDS N° 250/03 en marzo del 2003. Dicho documento orientó el accionar de la entonces Dirección de Suelos y Lucha contra la Desertificación, que generó proyectos para su implementación.

La Conferencia de las Partes aprobó, en 2007, el Marco y Plan Estratégico Decenal para Mejorar la Aplicación de la Convención (2008-2018) (Decisión 3/COP8), que traza los objetivos estratégicos, efectos esperados e indicadores para concretar la meta de “forjar una alianza mundial para revertir y prevenir la desertificación y la degradación de las tierras, y mitigar los efectos de la sequía en las zonas afectadas, a fin de apoyar la reducción de la pobreza y la sostenibilidad ambiental”. A la luz de estos avances, se solicitó a las Partes que tomaran las medidas necesarias para aplicar la Estrategia “conarreglo a sus prioridades nacionales y en un espíritu de solidaridad y asociación internacionales”. Igualmente, se instó a las Partes a coordinar sus programas de acción y demás actividades con la Estrategia, con la asistencia técnica de la Secretaría de la UNCCD y el Mecanismo Mundial.

La República Argentina comenzó este proceso de alineamiento en 2015, con el análisis del estado de situación de los objetivos operacionales. Esta línea de base se construye sobre la base del PAN, un relevamiento de proyectos y el trabajo del Observatorio Nacional de la Degradación de Tierras y Desertificación. Se espera contar con un Plan de Acción Nacional alineado y consensuado hacia mediados de 2018.

2.2. Proyectos de implementación según ejes estratégicos del PAN

EL PAN tiene por objetivo principal luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía, a fin de contribuir al logro del desarrollo sostenible de las zonas afectadas, todo ello con miras a mejorar las condiciones de vida de la población. Se organiza bajo los siguientes objetivos específicos:

- i. Contar con mecanismos institucionales de coordinación, participación y acción, a nivel nacional, provincial, municipal, del sector público y privado en la lucha contra la desertificación.
- ii. Disponer de un diagnóstico acabado de la situación, que pueda ser actualizado sistemáticamente, y que permita evaluar los avances en la lucha contra la desertificación y la mitigación de los efectos de la sequía.
- iii. Alcanzar un nivel de sensibilización, educación y capacitación que posibilite una eficaz participación de todos los estamentos sociales.
- iv. Disponer de instrumentos legales, económicos e institucionales, que permitan optimizar los esfuerzos en la lucha contra la desertificación.
- v. Lograr la inserción y armonización del Programa de Acción Nacional con los diversos emprendimientos realizados.

La implementación del PAN se coordina desde la DOTSyLD del MAyDS. Desde allí se han ejecutado numerosos proyectos territoriales que han aumentado la capacidad instalada a nivel nacional y provincial en materia de conocimientos sobre la protección de las tierras y gestión sostenible del suelo. Entre las principales líneas de acción actuales se pueden destacar:

Proyecto "Aumentando la Resiliencia Climática y Mejorando el Manejo Sostenible de la Tierra en el Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires" - TF015041

El objetivo general del Proyecto es reducir la vulnerabilidad de los sistemas agrícola-ganaderos del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires ante los procesos de desertificación potenciados por el cambio climático y la variabilidad a través de medidas adaptivas relacionadas al manejo sostenible de tierras, bajo un enfoque ambiental y ecosistémico, orientado a la recuperación y preservación de servicios y funciones ambientales básicas. Las medidas de adaptación concretas son identificadas a través de un proceso de consultas técnicas y de participación que se enfoquen en el uso del agua, los cultivos y el manejo ganadero.

En este sentido, debido a que la producción de cultivos comerciales (*commodities*) es fundamental para asegurar la seguridad alimentaria a nivel mundial, el Proyecto reconoce la pertinencia de los principios de la agricultura de conservación: mínimo laboreo, rotación de cultivos y cobertura del suelo. Se contempla un enfoque de sustentabilidad no sólo sobre el manejo del suelo sino sobre todo el ecosistema productivo que permita reducir los riesgos relacionados con el clima (sequías), la proliferación de plagas, el mal uso y la dependencia de

agroquímicos y la vulnerabilidad de los monocultivos ante los vaivenes de los mercados mundiales.

El Proyecto realiza acciones concretas sobre cuatro ejes fundamentales basados en el concepto consensuado de la UNCCD sobre el Manejo Sostenible de Tierras (MST):

- La rotación de cultivos, los cultivos consociados y la ganadería bajo monte o silvopastoril son prácticas que contribuyen a reducir el riesgo económico y climático.
- En tierras de regadío, el riego puede aprovecharse para forestar espacios entre cultivos. La forestación protege el suelo con la sombra que proyecta y también produce combustible, forraje y biomasa, que puede ser utilizada para manufacturar fertilizantes orgánicos.
- En las áreas de pastizales, la rotación de las tierras, la interseembra y la recuperación del pastizal natural asegura la preservación de la cobertura vegetal y la filtración del agua. La clausura de predios es una buena opción para recuperar el pastizal, ya que, al cercar el espacio y dejar afuera a los animales, ayuda a detener la degradación producida por el pastoreo y permite al pastizal crecer en forma natural. Por su parte, el uso de pasturas perennes implantadas contribuye a generar bancos de forraje.
- La variedad de especies de gramíneas y leguminosas consociadas a la producción del trigo o interseembradas en pasturas sirve de alimento para las abejas y contribuye al crecimiento del sector melífero y a la polinización.

Proyecto Manejo Sustentable de las Tierras Secas del Noroeste Argentino

El proyecto promueve el manejo sustentable de tierras en los ecosistemas áridos, semiáridos y subhúmedos secos del noroeste de la Argentina con el fin de abordar el problema del aumento de la pérdida tanto de las funciones como de los servicios de los ecosistemas en las regiones que se caracterizan por poseer altos niveles de degradación de las tierras y de pobreza. Asimismo, impulsa la incorporación del manejo sustentable de la tierra (MST) con el propósito de mejorar los medios de vida de las comunidades rurales, facilitando el cambio de abordaje de uno adoptado por un sector específico más *ad hoc* hacia otro que presente un manejo integrado de los recursos naturales que implemente prácticas de MST para la mitigación de los efectos de la degradación de tierras (DT) mediante la prevención, adaptación, mitigación y rehabilitación de dichas tierras.

Proyecto: Manejo Sustentable de Bosques en el Ecosistema Transfronterizo del Gran Chaco Americano

El objetivo de este proyecto, que se encuentra en su etapa final, es revertir la tendencia general de degradación de tierras y bosques en el Gran Chaco Americano a través del manejo sostenible en un ambiente productivo. El trabajo se focalizó en tres sitios piloto y benefició en forma directa a unos 1.350 productores, ya sea por ser lotes demostrativos de prácticas, réplicas de las mejores prácticas identificadas, proyectos de validación tecnológica y/o capacitaciones recibidas. Los sitios piloto fueron:

- ✓ Chancaní, Córdoba: Se desarrollaron prácticas de captación de agua para bebida animal, captación de agua segura para consumo humano, poda y raleo en lotes de bosque nativo, manejo integral caprino, apicultura bajo monte y producción de escabeches y dulces, así como cultivo de tuna forrajera. La Secretaría de Ambiente de la Provincia de Córdoba fue el socio local en la implementación.

- ✓ Santos Lugares, Santiago del Estero: Se trabajó en la recuperación de áreas degradadas mediante la reforestación con algarrobo (*Prosopis*), apicultura bajo monte, manejo integral caprino, artesanías, cosecha de agua para bebida animal y agua segura para consumo humano, panificación de productos con harina de algarroba. El socio local para la implementación fue el Ministerio de Producción de la provincia, a través de la Dirección de Bosques y Fauna.
- ✓ Laguna Yema, Formosa: Se realizó el manejo integral caprino, artesanías de chaguar (*Bromelia hieronymi*), manejo de rodeo bovino, reforestación, apicultura y elaboración de productos de harina de algarroba. El socio local fue el Centro de Validación de Tecnologías Agropecuarias de la provincia de Formosa.

3. La toma de decisiones informada

El Observatorio de Degradación y Desertificación como canalizador de información y resultados

La creación y puesta en marcha del Observatorio Nacional de la Degradación de Tierras y Desertificación surgió a partir del culminado proyecto *Evaluación de la Degradación de Tierras en Zonas Áridas* (LADA, por sus siglas en inglés), que ha sentado las bases para un sistema nacional permanente de evaluación y monitoreo estandarizada de la desertificación, incluyendo los procesos sociales y económicos relacionados, y las prácticas de mitigación, adaptación, prevención y rehabilitación recomendadas para cada situación.

El Observatorio Nacional de la Degradación de Tierras y Desertificación tiene como objetivo principal, proveer información relativa al estado, las tendencias y riesgos de la degradación de tierras y la desertificación con el fin de elaborar recomendaciones referidas a la prevención, control y mitigación, para mejorar la toma de decisiones en torno a la gestión ambiental a nivel público y privado.

El Observatorio, presidido por el MAyDS en articulación con el CONICET e INTA, coordina una red interinstitucional de evaluación y monitoreo de la degradación de tierras y la desertificación que utiliza los mismos criterios metodológicos e indicadores consensuados por un grupo interdisciplinario de expertos, aborda el fenómeno de la degradación de tierras desde sus esferas biofísicas y los procesos socioeconómicos asociados. Consta de una red actual de 17 sitios piloto con expectativas de ampliación a otros ecosistemas del país.

Este Observatorio pretende también convertirse en un reservorio de información de diversas escalas y tipos, que colabore a mejorar la toma de decisiones en el territorio, como ser la guarda de la información generada por Proyectos a diferentes niveles.

4. Conclusiones

- ✓ Desarrollo de políticas e instrumentos tendientes a promover la conservación de suelos, incluyendo el Plan de Acción Nacional alineado, sistematización de experiencias en manejos sustentable de tierras, fomento de prácticas productivas con gestión ambiental, y marcos normativos que acompañen dichos procesos.
- ✓ Determinación de metas nacionales sobre neutralidad de la degradación de la tierra, en el marco de la UNCCD.



kairós

El tiempo de los nativos sustentables

- ✓ Fortalecimiento del Observatorio Nacional de la Degradación de Tierras y Desertificación.
- ✓ Comunicación y sensibilización de la sociedad en general.