

## I CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE DESERTIFICACION (NAIROBI, AGOSTO-SEPTIEMBRE DE 1977)

La palabra «desertificación» es un neologismo adoptado en 1974 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre cuyo significado exacto no existe—como más tarde veremos—un consenso general, pero que hace referencia a un fenómeno del que un mundo cada vez más estrechamente vinculado ha tomado plena conciencia en la última década, debido sobre todo a la desastrosa sequía saheliana, a la que en diversas ocasiones nos hemos referido durante los pasados años en estas páginas.

La existencia de zonas desérticas, áridas y secas; de territorios de régimen pluvioso irregular, es algo que se ha considerado tradicionalmente como una maldición divina y como una calamidad, a la que desde la aurora de la civilización se ha intentado también hacer frente, muchas veces con éxito, por los medios en cada época conocidos por el hombre; la novedad la constituye el hecho de que por primera vez se intente dar una solución global a este fenómeno natural, debido a la reciente preocupación por la ecología y la degradación del medio ambiente.

La importancia y extensión de las tierras desérticas o improductivas y la amenaza de su extensión por causas naturales o por obra del hombre en un mundo en pleno proceso de explosión demográfica es un peligro que no se oculta a nadie, y lo que en su día constituyeron calamidades localizadas—no otra cosa fueron las grandes sequías españolas de los años cuarenta—constituyen hoy preocupación general, objeto de estudio por los organismos internacionales y de búsqueda de soluciones multinacionales a los mismos.

Los datos sobre el alcance de la desertificación—que de todas formas debemos tomar con grandes reservas—han sido ampliamente divulgados por los organismos internacionales, en especial por la FAO y la UNEP<sup>1</sup>. De acuerdo con las mismas, el peligro permanente de sequía afecta directamente a las dos terceras partes de los países, el

---

<sup>1</sup> «Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente», con sede en Nairobi.

14 por 100 de la población mundial habita en tierras áridas de producción agrícola marginal y el 15 por 100 de aquélla—unos 60 millones de habitantes—lo hace en territorios en inmediato peligro de desertificación.

Según la FAO, las tierras áridas cubren el 43 por 100 de la superficie terrestre y se encuentran en continuo proceso de expansión, calculando dicha organización que en el curso de los últimos cincuenta años la referida superficie ha crecido en un 6 ó 7 por 100 debido a la acción humana, cifra esta última a todas luces exagerada, pero aceptada como artículo de fe en los medios ecológicos internacionales.

Por su parte, el doctor egipcio Mustafá Tolba, director ejecutivo de la UNEP, señaló que las regiones áridas contienen nueve centros metropolitanos de más de un millón de habitantes en continua expansión demográfica, y calculó que se perdían anualmente por la desertificación de 50.000 a 70.000 kilómetros cuadrados, lo que representaba—atribuyendo a dichas tierras el valor arbitrario de 2.000 dólares por hectárea—una pérdida económica anual de 10.000 millones de dólares debido a este fenómeno<sup>2</sup>, datos estos últimos que debemos también aceptar únicamente a título de referencia.

La desertificación se da en todos los continentes, y en todos se pierden, efectivamente, cada año miles de hectáreas de tierras marginales debido a este proceso, aunque en gran parte son rescatadas o compensada su pérdida por la potenciación de nuevas tierras, fenómeno permanente y paralelo al desarrollo de la agricultura en todas las latitudes.

Pero el problema se presenta con mayor agudeza y con un carácter aparentemente irreversible—de ahí las exageradas cifras de tierras desertificadas manejadas por la FAO y la UNEP—en las zonas limítrofes con el Sahara, particularmente su faja meridional (el Sahel)—, donde el proceso se ha dado con mayor gravedad en los últimos tiempos y donde el desierto ha avanzado efectivamente a razón de cinco kilómetros por año, sin que, por lo inadecuado de su tecnología y real superpoblación de aquella zona en relación con su limitado potencial agrícola, se haya producido en la misma el retroceso del área del desierto que la obra del hombre ha conseguido de California a Mongolia, pasando por Israel.

Pero la existencia de países que no dominan la tecnología o carecen de los recursos suficientes para hacer frente a la amenaza siempre latente del desierto en las zonas marginales representa la

---

<sup>2</sup> Vid. *Daily Nation*, de Nairobi, 13 de abril de 1977.

## PRIMERA CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE DESERTIFICACIÓN

amenaza muy real de que para aquélla el suministro de alimentos de fuentes externas pueda convertirse en efectivo instrumento de dominio neocolonial.

El proceso de desertificación tiene un doble origen: causas naturales y la acción del hombre. Los estudios preparados por los técnicos para la conferencia que es objeto de este trabajo señalaban tan sólo siete entre las primeras y nada menos que 35 entre las segundas, dándose las mismas precisamente con mayor intensidad e impacto en las poco favorecidas tierras de Sahel.

La erosión eólica, lo irregular de la pluviosidad, la salinización, son otras tantas causas naturales de desertificación, pero mucha mayor trascendencia han tenido en aquella zona la destrucción por el hombre de la menguada capa de tierra agrícola, el pastoreo intensivo en tierras marginales, la destrucción de sus escasos bosques, la natalidad altísima de aquellos países<sup>3</sup>, con la consiguiente presión demográfica sobre una región árida, etc.; factores todos ellos que contribuyeron a la gran catástrofe natural que azotó aquellos territorios de 1967 a 1974.

Los efectos fueron tan costosos en términos humanos y económicos y tanta su duración como para ser considerados irreversibles y producir general alarma con otras latitudes no afectadas por la sequía.

El número de muertos como consecuencia directa de la misma nunca se ha llegado a calcular con exactitud, pero probablemente no bajaron de 500.000; 13 países africanos sufrieron sus efectos; su ganadería llegó en algún caso, como en Mali, a perder el 90 por 100 de su cabaña. Las escasas disponibilidades de madera de la zona —utilizada como leña— disminuyeron drásticamente; la población rural abandonó los campos reseca para engrosar los marginados de las capitales, doblándose la población urbana en una región con escásima infraestructura industrial y poco desarrollados servicios.

El momento más crítico se produjo en 1973-74, ya en las postrimerías de la gran sequía: las lluvias de 1974 destruyeron aldeas y cultivos donde había desaparecido la capa vegetal, y el fenómeno se prolongó en algunos territorios de la zona, como Gambia, y, con mayores efectos, en Cabo Verde, coincidiendo con la accesión de dicho territorio insular a su independencia.

Su impacto produjo conmociones políticas, que culminaron en Etiopía con la desaparición de su milenario régimen, con repercusión internacional, cuyos duraderos efectos son de todos conocidos; tam-

<sup>3</sup> En la región saheliana se encuentran algunos de los países con mayor índice de natalidad mundial, superando casi todos ellos el 50 por 1.000 anual.

bién consiguió, en forma que nunca antes había logrado calamidad natural alguna, crear en todas las naciones del mundo una conciencia y un común deseo de hacer frente a este y similares problemas de una forma conjunta y, podríamos decir, científica.

Fue tan sólo en las postrimerías de la crisis saheliana cuando ésta pasó a ser de general conocimiento y se adoptaron con carácter multilateral las primeras medidas, no sólo para neutralizar sus efectos, sino también para evitar su repetición.

En 1974 se conseguía una ayuda de emergencia, de fuentes exteriores y a fondo perdido, por valor de 200 millones de dólares, al propio tiempo que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobaba la convocatoria de una conferencia internacional para hacer frente al problema del avance del desierto, no sólo en el ámbito sahariano, sino mundial, que plasmaría tres años después en la reunión de Nairobi.

En marzo de 1974, la Liga Internacional de la Cruz Roja hizo una dramática petición de ayuda con destino a los siete países africanos más afectados: Alto Volta, Chad, Etiopía, Mali, Mauritania, Níger y Senegal.

Paralelamente, las Naciones Unidas decidían intervenir en el mismo sentido. El 21 de febrero de 1974 se celebra en Uagadugu una conferencia internacional para hacer frente a la crisis saheliana, en la que el secretario general de la ONU, Kurt Waldheim, presentó 123 proyectos de rehabilitación para la zona, apelando en aquella reunión a la ayuda externa. Después de la conferencia, el señor Waldheim visitó los países afectados del África occidental, constatando que la ya abundante ayuda exterior había tropezado para su efectividad con dificultades de transporte, dada la defectuosa infraestructura de los mismos en dicha región, con lo que, si aquella había llegado a las capitales, no había podido, en cambio, ser enviada a las zonas septentrionales del Sahel, las más afectadas por la gran sequía.

Tras la conferencia, el subsecretario general de la organización, mister Bradford Morse, visitó 11 países europeos, a los que expuso los 123 proyectos e inició gestiones para conseguir su apoyo económico a los mismos, encontrando amplia receptividad.

Al mes siguiente se reunieron en Bamako representantes de los países del Sahel más afectados por la sequía, aprobándose la petición de ayuda externa—bilateral y multilateral—por un importe total de 400 millones de libras esterlinas.

En los tres años siguientes, las Naciones Unidas y otros organismos internacionales, particularmente la FAO y el Programa Alimenticio

## PRIMERA CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE DESERTIFICACIÓN

Mundial, realizaron una serie de estudios sobre el problema e iniciaron algunos programas de urgencia, como la llamada «operación pozos», pero se tuvo conciencia de que no constituían éstos sino medidas de limitado impacto y que se hacía necesaria la colaboración de toda la comunidad internacional para atacar globalmente el problema.

Existía el precedente de los programas que otros países de la zona sahariana habían iniciado con éxito para hacer frente a la desertificación. Túnez estaba realizando una campaña muy tecnificada de aprovechamiento de la tierra, al tiempo que Libia y Argelia tenían en marcha proyectos para crear en las fronteras del desierto una amplia franja arbolada que detuviese su avance. Proyectos que iban a inspirar algunas de las medidas de mayor alcance aprobadas en la Conferencia de Nairobi.

Otros de los programas que se tomarían como modelo serían los de Sudán, país que incluye en gran parte de su territorio tierras áridas y desérticas. El principal programa sudanés, subvencionado por la Organización Arabe para el Desarrollo e Investigación Agrícola (AADAI)<sup>4</sup>, prevé poner en cultivo 80 millones de hectáreas de tierras marginales para convertir a este país en el granero de Africa, a cuyo efecto el AADAI proporcionaría a lo largo de veinticinco años ayuda por el ingente valor de 6.000 millones de dólares; y paralelo a este ambicioso proyecto, y a escala más modesta, otro para contener el proceso de desertificación y rehabilitar las tierras perdidas (DECARP, según sus siglas en inglés), con un programa similar a los de Libia y Argelia y un presupuesto de 26 millones de dólares, contándose con una ayuda externa de 15 millones de dólares.

Dos años duraron los preparativos de la conferencia, emprendidos con un criterio altamente científico y tecnificado.

Se efectuaron una serie de estudios sobre cada uno de los casos —muy variados— de desertificación en distintos países y sobre el procedimiento más adecuado para hacerle frente en cada circunstancia concreta. Así se elaboraron estudios sobre diversos Estados africanos, Rusia, China, Australia, Pakistán, etc.

Se prepararon seis proyectos previos (*feasibility studies*) sobre dichas bases, uno de ellos sobre el Sahel, así como un anteproyecto de plan de acción para combatir la desertificación que se pasó a los distintos organismos internacionales y a los Estados miembros de la ONU; por último, en marzo y abril de 1977 se celebraron cuatro con-

---

<sup>4</sup> Vid. artículo del autor sobre «La cumbre afro-árabe de El Cairo», en el número 153 de esta Revista (septiembre-octubre de 1977).

ferencias previas de carácter regional para preparar y presentar proyectos a la Conferencia General de Nairobi.

La más significativa de las cuatro y la de mayor trascendencia para Africa —el continente más afectado y más interesado en el tema— se celebró en Nairobi en abril de 1977, dado que en dicha capital se encuentra la sede de la UNEP, cuyo director ejecutivo, el doctor Tolba, sería igualmente secretario general de la misma.

Por su carácter africano no pudo eludir la politización en sentido panafricanista, anticolonialista y de hostilidad a los regímenes de hegemonía blanca en el cono sur del continente, tan comunes en los areópagos africanos, y en tal sentido se expresó el subsecretario general de la OUA, Muredin Djoudi, que acusó a la RSA de complicidad en el proceso de desertificación por el uso de defoliantes en su lucha contra los guerrilleros negros y por el establecimiento de bantustanes en zonas áridas y marginales; al Gobierno de Rhodesia de destruir la capa vegetal del país y al ya desaparecido colonialismo portugués de haber realizado lo mismo con la destrucción de las zonas forestales de Angola y Mozambique.

Pero, ya ceñida a su estricto objetivo, la reunión tuvo un carácter auténticamente preparatorio de la Conferencia General, aprobándose el proyecto de crear una zona verde en torno al desierto del Sahara, similar a los de Libia y Sudán, y tomar como modelo la reciente Conferencia de Mar del Plata dada la similitud de problemas —financiación, tecnología y recursos humanos —con la de la Ley del Mar, especialmente desde el punto de vista de las naciones tercermundistas.

La actividad de los técnicos, la labor de los Organismos especializados y las Conferencias regionales previas culminaron en la elaboración de un «Plan de Acción» en la lucha contra el desierto que constituiría la base de las discusiones en el cónclave de Nairobi.

El anteproyecto del mismo consistía en una serie de recomendaciones de ámbito nacional, regional e internacional para combatir el proceso de desertificación y recuperar la tierra afectada por el mismo mediante el uso adecuado de la ciencia y la tecnología.

Dado el gasto ingente de dicho proyecto —calculado sólo para la zona saheliana en 3.000.000.000 de dólares— Kenia propuso antes de iniciarse la Conferencia la creación de un «Fondo Especial de Desertificación» que sería financiado internacionalmente. El anteproyecto tenía previsto la creación de equipos especializados en cada país árido para luchar contra la desertificación, coordinar los proyectos nacionales en este campo, preparar la estrategia para el uso de los recursos

## PRIMERA CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE DESERTIFICACIÓN

acuíferos y el control del movimiento de poblaciones en las zonas desérticas, realizar un esfuerzo conjunto para analizar y predecir los cambios climáticos y la ejecución de programas de repoblación agrícola y forestal.

La reunión, que duró doce días, se inició en Nairobi el 29 de agosto de 1977 con la denominación de «Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desertificación» (UNCOD, según sus siglas en inglés), celebrándose bajo la égida de la UNEP. Participaron en la misma más de 2.000 delegados pertenecientes a 110 naciones.

La Conferencia, inaugurada por el vicepresidente de Kenia, señor Moi, eligió como presidente de la misma al ministro de Recursos Hidráulicos de dicho país, señor Kiano, recibiendo mensajes de apoyo de distintos gobernantes, entre ellos uno del presidente Carter ofreciendo el «máximo apoyo» de su país a los esfuerzos de la Conferencia para proteger los recursos naturales de la tierra.

Objeto de discusión fueron entre otros temas el del significado de la propia palabra «desertificación», lo que tenía más trascendencia que la puramente semántica, dado que la futura distribución de las asignaciones entre los Estados participantes dependía del alcance otorgado a dicha palabra, así Israel era partidario de que la misma tuviese un sentido restringido mientras que Brasil, país de suelos húmedos pero erosionados, deseaba que se le otorgase un sentido amplio, aplicándolo a toda clase de tierras degradadas.

La Conferencia eludió dar una definición de lo que constituía su propio objetivo.

Se criticó el ambicioso proyecto sudano-egipcio de crear un canal para el aprovechamiento de la región pantanosa del Sudd, en discusiones durante las que se esgrimieron los conocidos argumentos de la ecología y del bienestar de las poblaciones.

Y por último, no sin protestas de algunos delegados occidentales, el observador del PLO acusó a Israel de apropiarse indebidamente de las aguas del Jordán.

Sin embargo tales incidentes fueron estrictamente marginales y los temas políticos apenas se rozaron por la Conferencia, que se dedicó en forma casi exclusiva al estudio y discusión del «Plan de Acción» y de sus implicaciones.

El proyecto consistía en un documento de 73 páginas, técnicamente muy elaborado, en el que se presentaban veinte recomendaciones de trascendencia ya conocidas y estudiadas por las naciones participantes.

En el texto se proponía la ejecución antes de 1984 y a título de ensayo de seis proyectos internacionales que afectaban a 29 países, 18 de los cuales ya habían aceptado participar en ellos. Los dos más ambiciosos consistían en la creación de unas extensas zonas verdes a lo largo de los límites septentrional y meridional del Sahara y los demás preveían la utilización de los recursos acuíferos del Nordeste africano y la Península arábiga; la racionalización de la explotación pecuaria y pastos en la región sudano-saheliana; el control del proceso de desertificación en las regiones áridas y semiáridas de América del Sur y el Sudoeste asiático. Siendo el costo total de dichos programas de 195.000.000 de dólares.

El Plan establecía también que los Gobiernos de los países amenazados por el desierto realicen programas nacionales con la ayuda técnica y económica de los organismos internacionales y convertir la lucha contra la desertificación en parte de sus propios planes de desarrollo.

El Plan pide para su ejecución el apoyo de la UNEP en el campo técnico y financiero; recalca la urgencia de sus objetivos e insta la participación popular en su realización, tras señalar que la causa primordial de la desertificación es la acción humana.

Sin embargo tan ambicioso programa ha de hacer frente a lógicos problemas de financiación, aún no resueltos, y que en su primera fase se calculan en 500.000.000 de dólares. El bloque africano, a iniciativa de Kenia como antes indicamos, propuso la creación de una «Cuenta Especial» para llevarlo a cabo, cuenta que sería financiada por los Estados miembros, instituciones internacionales de crédito, préstamos sin interés, aportaciones a fondo perdido y una contribución internacional, lo que encontró la oposición de los países industrializados.

El «Plan de Acción», no obstante haber quedado sin solventar el espinoso tema de su financiación, fue aprobado unánimemente por los participantes, acordándose se emprenda su ejecución con carácter inmediato, calculándose que quedará concluido en el año 2000.

Lo ambicioso del mismo y lo elevado de su costo hacen prever que no se pondrá efectivamente en marcha en algún tiempo y que la Conferencia de Nairobi no ha sido un primer paso en la consecución de sus objetivos.