

La armonización de las políticas y programas forestales en África Central

J.P. Koyo y R. Foteu

El Plan de Convergencia de la Comisión de Bosques de África Central (COMIFAC) establece un marco para armonizar las políticas y programas forestales y sienta las bases para la formulación de programas forestales nacionales.

La elaboración de políticas y programas forestales armonizados para ordenar los ecosistemas forestales y conservar su biodiversidad es una preocupación persistente de la comunidad internacional y de los gobiernos nacionales.

Este es el contexto de varias iniciativas encaminadas a enunciar criterios, principios, normas y parámetros técnicos para la ordenación forestal, como los Principios relativos a los Bosques adoptados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), las directrices para la ordenación forestal sostenible y los acuerdos y convenios internacionales relacionados con los bosques. Esa misma preocupación aflora en las deliberaciones del diálogo internacional sobre los bosques que se ha desarrollado durante los 10 últimos años con miras a establecer un instrumento jurídico para la ordenación forestal a escala mundial.

En África central, la armonización de las políticas forestales es el denominador común en los objetivos de todas las iniciativas subregionales de cooperación en el sector forestal. Tal vez, esto es inevitable en países que comparten los mismos ecosistemas forestales y desean aunar sus esfuerzos para garantizar su ordenación sostenible. Los aspectos en los que los países de la subregión (véase el Mapa) presentan necesidades institucionales de mejora similares son las siguientes:

- participación de las poblaciones rurales y de otros colectivos interesados en la planificación y ordenación de los recursos forestales y en su aprovechamiento;
- vinculación de los programas de desarrollo forestal con programas

de desarrollo socioeconómico en general o de desarrollo rural en particular;

- promoción e industrialización de productos forestales;
- promoción de redes y foros de intercambio de conocimientos técnicos y científicos;
- mecanismos financieros sostenibles para el desarrollo forestal;
- inventarios forestales nacionales y recogida de datos sobre los bosques;
- enseñanza e investigación en el ámbito forestal.

Los estados centroafricanos presentan una serie de ventajas que refuerzan la coherencia de sus iniciativas en materia de ordenación forestal; por ejemplo:

- Se ha revitalizado y consolidado la voluntad política en lo que se refiere a la necesidad de armonizar las políticas forestales en dos cumbres de Jefes de Estado celebradas en Yaundé (Camerún) en 1999 y Brazzaville (Congo) en 2005. En la cumbre de Brazzaville, todos los Jefes de Estado firmaron un tratado jurídicamente vinculante sobre la conservación y ordenación sostenible de los bosques en África central.
- Hay una convergencia de puntos de vista y de esfuerzos en relación con los bosques entre los países centroafricanos y sus principales asociados forestales, que se han agrupado en la Asociación Forestal de la Cuenca del Congo para llevar a cabo una acción concertada.
- Sobre la base de sus características comunes y su prolongada experiencia en materia de cooperación, especialmente en la planificación forestal, los países centroafricanos

Jean Prosper Koyo es el Jefe del Servicio de Conservación Forestal, Departamento de Montes, FAO, Roma.

Roger Foteu es el coordinador del Proyecto de Armonización de las Políticas Forestales y del Control de los Bosques en los Países Centroafricanos, Yaundé, Camerún.

han puesto en marcha un proceso de integración económica regional a través de la Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEMAC), en la que se da gran importancia a los bosques.

- Los países centroafricanos son signatarios de casi todos los acuerdos y convenios internacionales sobre los bosques y el medio ambiente.
- Las reformas forestales que han acometido los países centroafricanos en el transcurso de los 10 últimos años presentan muchas semejanzas, especialmente en lo que respecta a los asuntos institucionales y reglamentarios.
- Los principios, criterios e indicadores de la ordenación forestal sostenible de los bosques tropicales naturales africanos elaborados por la Organización Africana de la Madera (OAM) con la ayuda de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT) constituyen una base importante para alinear las prácticas de ordenación forestal.
- La subregión tiene experiencia en la aplicación de normas comunes para la conservación de la biodiversidad en el marco de la ordenación conjunta de las zonas protegidas transfronterizas que se ha puesto en marcha.

Los Jefes de Estado de África central han situado la armonización de las políticas forestales en una posición central al convertirla en el objetivo prioritario del Plan de Convergencia aprobado en su segunda cumbre celebrada en Brazzaville (Congo). Se estima que la coherencia en la ordenación forestal sostenible favorecerá la flexibilidad en la aplicación del Plan de Convergencia. Sin embargo, las diferencias existentes en cuanto a los instrumentos del desarrollo y la ordenación forestal son un obstáculo para desarrollar sinergias entre esos países.

POLÍTICAS DE ARMONIZACIÓN

La armonización de las políticas es un proceso gradual en el que los interesados identifican y priorizan primero algunos intereses comunes, para acordar después las formas, medios y etapas necesarios para materializarlos.

Necesariamente no existe una cuestión de homogeneización o uniformidad, sino

Países miembros de la COMIFAC



más bien la adopción de un enfoque comparativo para identificar aspectos divergentes y determinar en qué aspectos se pueden realizar ajustes progresivos para perfilar las herramientas e instrumentos de ordenación forestal. Se debe tener en cuenta, por lo tanto, la experiencia adquirida y la naturaleza específica de los distintos ecosistemas. El proceso debe culminar en la elaboración de directrices que garanticen la coherencia, que se pueden complementar en distintas formas con disposiciones institucionales, actos legislativos, programas de acción específicos, etc.

El procedimiento tiene que ser dinámico y flexible para que permita introducir cualquier posible modificación que pueda ser necesaria en vista de las distintas situaciones que puedan presentarse y de la experiencia adquirida.

La identificación de las partes interesadas con el proceso y el seguimiento y comprobación periódicos de los resultados son indispensables. De igual modo, se requiere un órgano técnico de ámbito subregional para asegurar el seguimiento y el arbitraje.

EL PLAN DE CONVERGENCIA

Al finalizar su primera cumbre sobre los bosques celebrada en Yaundé en 1999, los Jefes de Estado de África central hicieron una declaración conjunta,

la Declaración de Yaundé, en la que se comprometían a aunar sus fuerzas para conseguir la conservación y la ordenación sostenible de sus ecosistemas forestales, que constituyen el segundo conjunto forestal tropical más importante del planeta (los bosques de la Cuenca del Congo).

Las 12 resoluciones de la Declaración de Yaundé cubren prácticamente todos los aspectos de la actividad forestal moderna y los Jefes de Estado se han fijado el ambicioso objetivo de que la ordenación sostenible se aplique de forma irreversible en los bosques de la subregión.

Un elemento especialmente innovador de la Declaración de Yaundé es la introducción de la ordenación conjunta de las zonas protegidas transfronterizas. La importancia de esta medida reside en el hecho de que es el primer caso de ordenación comunitaria conjunta de zonas forestales acordadas por distintos países. La ordenación colectiva de las zonas transfronterizas es, asimismo, una estrategia para luchar contra la extracción y el comercio ilegales de productos forestales y garantizar la seguridad de las fronteras y, en consecuencia, podrá contribuir al mantenimiento de la paz.

A raíz de esta iniciativa, el primer reto al que tuvieron que hacer frente los ministros responsables de los bosques

FAO: asistencia para la coordinación de políticas forestales de los países de la COMIFAC

En marzo de 2003, atendiendo a una solicitud de la Secretaría Ejecutiva de la COMIFAC, la FAO puso en marcha un proyecto destinado a proporcionar apoyo financiero y técnico para actualizar y poner en práctica el Plan de Convergencia de la COMIFAC. De esta forma, la FAO respondía también positivamente a la Resolución 54/214 de diciembre de 1999 de la Asamblea General, que pedía a la comunidad internacional que prestara apoyo a los países del proceso de Yaundé para sus iniciativas de desarrollo forestal.

Además de la asistencia a los proyectos, directamente encaminada a apoyar a la COMIFAC y el Plan de Convergencia, la FAO, por sí sola o con asociados, ayuda a los países de la COMIFAC a desarrollar algunas actividades relacionadas con las prioridades estratégicas del Plan de Convergencia. Por ejemplo, a través de proyectos en los países, la FAO apoya actividades agroforestales y el establecimiento de plantaciones periurbanas para la obtención de leña y madera de construcción en Burundi; la ordenación participativa y la conservación de la biodiversidad de los manglares en el Camerún; la formulación de una estrategia nacional para la actividad forestal urbana y periurbana en Bangui, en la República Centroafricana, y las actividades forestales comunitarias en la República Democrática del Congo. En los proyectos subregionales cabe señalar el apoyo a la Iniciativa en pro del Patrimonio Forestal Mundial de África Central y la mejora de la seguridad alimentaria mediante los productos forestales no madereros en África central. En el marco de esta estrategia de apoyo en la Cuenca del Congo, el componente forestal del Programa de Cooperación FAO/Gobierno de los Países Bajos respalda la armonización de las políticas, legislación, instituciones y sistema de seguimiento forestales de los países participantes.

La inauguración de una nueva oficina subregional de la FAO para África central en Libreville (Gabón) en octubre de 2006 facilitará las actividades de la FAO en la subregión.

—a partir de entonces encargados de la labor de seguimiento— fue traducir las resoluciones de los Jefes de Estado en hechos concretos adoptando disposiciones legislativas e institucionales y realizando la planificación necesaria a tales efectos. Fue especialmente importante conseguir el consenso (mediante un planteamiento participativo) sobre un programa de acción que abarcara todas las iniciativas en marcha e implicara a todas las partes interesadas en su aplicación.

El mecanismo que adoptaron los expertos consistió en elaborar y poner en práctica un conjunto de actuaciones que sirvieran como punto de referencia para definir las intervenciones de los distintos asociados. Se adoptó, así, el término «Plan de Convergencia» como título de este documento de planificación, que expresaba la visión compartida de los países involucrados en la planificación forestal.

La primera versión del Plan de Convergencia se redactó en octubre de 1999 y se aprobó en diciembre de 2000 en el primer período de sesiones de la Conferencia de

Ministros responsables de los Bosques en África Central (COMIFAC, denominada actualmente Comisión de Bosques de África Central). Los países participantes lo han adoptado como documento marco para elaborar sus propios componentes nacionales.

El plan se actualizó en 2003 con el apoyo de la FAO (véase el Recuadro). La última versión del plan fue aprobada sucesivamente por la Conferencia de Ministros (mayo de 2004), por todos los colectivos interesados en la Asociación Forestal de la Cuenca del Congo (junio de 2004) y, por último, por la cumbre de Jefes de Estado en Brazzaville (febrero del 2005).

El costo de aplicación del plan durante el período decenal se ha estimado en torno a los 1 500 millones de dólares EE.UU. y las prioridades se establecieron en un plan de acción trienal (2004-2006).

El Plan de Convergencia es, por tanto, el resultado de una actividad iterativa de planificación y todos los asociados y partes interesadas lo han reconocido como un marco adecuado para las actividades y programas forestales en la región

de África central, de conformidad con la Declaración de Yaundé. Tiene el valor añadido de:

- canalizar los esfuerzos relativos a la ordenación forestal hacia el desarrollo sostenible;
- familiarizar a los países interesados con la ordenación forestal comunitaria;
- servir de base para la formulación de programas forestales nacionales.

Estructura

El marco básico del Plan de Convergencia consiste en 10 objetivos estratégicos que expresan la orientación operacional de las resoluciones de la Declaración de Yaundé. Los 10 objetivos se articulan en un conjunto de instrumentos, medidas y acciones que se deben poner en práctica a nivel regional y subregional.

El Plan de Convergencia tiene dos series de componentes: acciones transversales que deberán realizar todos los países participantes, y actuaciones autónomas que llevará a cabo cada país individualmente. Los países son, pues, la base para llevar a efecto la Declaración de Yaundé.

En el plan operativo trienal se enumeran los parámetros necesarios para llevar a cabo cada actuación: el objetivo, los resultados previstos, las fases, las actividades que se han de desarrollar, los indicadores para comprobar el progreso, los medios de ejecución, las partes interesadas involucradas, etc. Existe también un sistema para el seguimiento de la aplicación del plan y en cada reunión ordinaria del Consejo de la COMIFAC se presenta una evaluación.

ENFOQUE DE LA COMIFAC PARA ARMONIZAR LAS POLÍTICAS FORESTALES Y LLEVAR A CABO EL SEGUIMIENTO DE LOS SISTEMAS

Desde junio de 2005, la COMIFAC se dedica a la labor de armonizar las políticas forestales y seguir de cerca y evaluar los sistemas con el apoyo de la FAO (véase el Recuadro). Este proceso consiste en elaborar una serie de instrumentos normativos y jurídicos para asegurar la coherencia subregional en la ordenación forestal. Los resultados previstos de este proceso son los siguientes:

- la armonización de las políticas, instituciones, legislación, sistemas tributarios, normas, etc.;
- la adopción y aplicación de un convenio subregional sobre el seguimiento de las actividades forestales y la lucha contra las actividades ilegales, en particular la caza furtiva, especialmente en las zonas fronterizas;
- el establecimiento de un sistema para recoger, procesar e intercambiar la información relacionada con los bosques;
- la adopción de una estrategia para implicar a la población local y a las ONG en la ordenación forestal.

El enfoque adoptado por la COMIFAC comporta seis fases esenciales.

- **Fase 1: Evaluación del sector forestal de cada país.** Los informes nacionales determinan los aspectos positivos y las deficiencias del sistema de ordenación y recomiendan los ajustes que se han de hacer a nivel nacional. Evalúan dos facetas: en primer lugar, las políticas forestales; en segundo término, el sistema de seguimiento y evaluación de las actividades forestales, las iniciativas de lucha contra las actividades ilegales y la caza furtiva, las estadísticas forestales y la participación de las partes interesadas en la ordenación forestal.
- **Fase 2: Consenso nacional.** Todas las partes interesadas en la planificación forestal nacional consolidan y validan el informe sobre el país en un foro nacional. Los participantes deben acordar las modificaciones necesarias para conseguir que los instrumentos de la ordenación forestal nacional sean suficientemente sólidos y estables para propiciar la cohesión subregional. Deben también señalar aspectos adecuados para la armonización subregional e identificar problemas de ámbito nacional cuya solución se vería favorecida por una sinergia subregional.
- **Fase 3: Examen regional.** Se elabora un gráfico con las propuestas de todos los países y los distintos procedimientos, medios y enfoques necesarios para armonizar los instrumentos de ordenación forestal. Los informes nacionales sobre la

armonización de las políticas forestales y el control de los bosques se sintetizan en dos informes regionales y se presentan a un foro regional al que asisten representantes del Gobierno, las ONG, el sector privado, los organismos bilaterales y multilaterales de cooperación y la sociedad civil. Estos colectivos interesados acuerdan los puntos que se han de armonizar y las medidas apropiadas, así como los distintos ajustes que se deben hacer a escala nacional.

- **Fase 4: Establecimiento de las prioridades.** Un organismo de políticas de la COMIFAC, el Consejo Ministerial, prioriza y determina los aspectos que se deben abordar a nivel supranacional e identifica un mecanismo de arbitraje.
- **Fase 5: Formulación de un convenio regional sobre el control de los bosques.** El convenio se referirá a la explotación ilegal de los recursos forestales, tanto la tala ilegal como la caza furtiva.
- **Fase 6: Formulación y aplicación de un programa de acción.** Esta fase comporta la adopción de instrumentos de apoyo a la armonización –criterios, directrices, normas, estrategias, disposiciones institucionales, etc.– basados en las prioridades de la COMIFAC.

Logros en la armonización de las políticas

En el presente se han cubierto cuatro de las fases que se mencionan más arriba. Las dos restantes se prevén completar en 2007.

Las actividades referentes a la armonización de las políticas se iniciaron en junio de 2005 con la formulación de los informes nacionales.

En octubre de 2005, en un taller subregional al que asistieron participantes de la sociedad civil, se evaluaron los informes nacionales y se recomendaron algunos ajustes para su ultimación en los foros nacionales. Se pidió a los participantes que señalaran los aspectos positivos y las deficiencias de los proyectos de informe en relación con los instrumentos de la ordenación forestal con el fin de formular recomendaciones concretas.

Un segundo taller subregional desti-

nado a preparar los foros nacionales, que organizó en febrero de 2006 el proyecto de la FAO de asistencia a la COMIFAC con el apoyo del Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ), aprovechó las experiencias de las instituciones de integración subregional en la armonización de las políticas e indicó los principales puntos de interés.

A partir de los resultados obtenidos en los foros nacionales, un Consejo Extraordinario de la COMIFAC celebrado en Libreville (Gabón) en abril de 2006 recomendó acelerar el examen regional para que el debate subregional pudiera tener lugar lo antes posible y se propusiera un plan de acción en la siguiente reunión del Consejo.

El foro subregional, celebrado en Douala (Camerún) en septiembre de 2006 aprobó 17 puntos de interés, así como metodologías y enfoques operativos pertinentes para elaborar instrumentos de apoyo a la armonización. Las recomendaciones del foro subregional fueron adoptadas por un Consejo Extraordinario de la COMIFAC celebrado en Malabo, Guinea Ecuatorial el 28 de noviembre de 2006.

CONCLUSIÓN

Con las dos cumbres de Jefes de Estado celebradas en 1999 y 2005, la adopción de un Plan de Convergencia por los principales actores del sector forestal, incluida la Asociación Forestal de la Cuenca del Congo, y los primeros pasos en su aplicación, el diálogo forestal en África central ha comenzado de manera satisfactoria. Es demasiado pronto aún para evaluar cuál será el efecto de este proceso sobre los bosques y sobre quienes dependen de ellos, pero lo importante en este momento es que el proceso hacia la ordenación forestal sostenible ha comenzado y ha sido aceptado políticamente por los dirigentes forestales de todos los países de la subregión. Las iniciativas de cooperación de los países para armonizar sus políticas forestales y su aplicación mediante programas forestales nacionales alineados allanarán, sin duda, el camino para una mejor ordenación forestal. ♦