

El programa forestal nacional en el Senegal: fomento de la capacidad de planificación y ordenación descentralizadas

O. Diaw

El programa forestal nacional del Senegal hace hincapié en la creación de capacidad en un marco institucional descentralizado para la ejecución eficaz de programas encaminados a frenar la desertificación, la deforestación, la degradación de los bosques y el suelo y la pérdida de biodiversidad, y se orienta también al apoyo de los medios de subsistencia y a la reducción de la pobreza.

La función del gobierno central del Senegal cambió como resultado de las profundas reformas realizadas en el decenio de 1990, que establecieron una nueva estructura administrativa descentralizada. Al haberse transferido muchas de las responsabilidades de la ordenación forestal a instituciones y comunidades regionales y locales, una de las funciones esenciales del servicio forestal nacional es promover la capacidad de planificación y ordenación descentralizadas.

En el presente artículo se describe el proceso de descentralización en el sector forestal, la distribución de las facultades relacionadas con la ordenación de los recursos naturales y los logros y actividades en curso del programa forestal nacional –con el apoyo del Mecanismo para los programas forestales nacionales–, en el proceso de consecución de la ordenación forestal sostenible en el conjunto del país.

ANTECEDENTES

El Senegal tiene un clima saheliano semi-árido. Aunque las precipitaciones varían considerablemente de un año a otro, en general en el transcurso de los últimos 30 años han venido disminuyendo. Los años de sequía han contribuido directamente a la degradación de los recursos naturales.

Además del clima desfavorable reinante en la mayor parte del país, también las actividades humanas han tenido consecuencias negativas para los recursos forestales, por ejemplo por efecto de las frecuentes quemadas de matorrales que degradan el suelo, empobrecido ya por las prácticas agrícolas inadecuadas, el exceso de pastoreo relacionado especialmente con la trashumancia, la ganadería extensiva, la extracción insostenible de

leña y la tala ilegal en las zonas más densamente forestadas (provocadas en muchos casos por la pobreza) y el desmonte para la agricultura en las reservas forestales. El resultado es la pérdida de diversidad biológica, la degradación de los bosques y la reducción de la producción de productos forestales madereros y no madereros. Se estima que la cubierta forestal ha disminuido 45 000 ha por año desde 1990 (FAO, 2006).

Los bosques clasificados, las zonas de reforestación y rehabilitación, las reservas naturales estrictas, las reservas especiales y los parques nacionales, que cubren más de 6 millones de hectáreas (el 31,7 por ciento de la superficie del país), son administrados por el servicio forestal nacional (la Dirección de Recursos Hídricos, Bosques, Caza y Conservación del Suelo) y por la Dirección de Parques Nacionales, ambos dependientes del Ministerio del Medio Ambiente y Protección de la Naturaleza, y las estructuras descentralizadas cumplen un papel importante. La ordenación de los bosques protegidos no incluidos en la categoría clasificada está en manos de las comunidades locales.

EVOLUCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS Y ENFOQUES DE LA ORDENACIÓN FORESTAL

La política de conservación de los recursos forestales iniciada en el período colonial y continuada después de la independencia en 1960, dependía exclusivamente del servicio forestal nacional, creado en 1935, que se encargaba de la protección de los bosques, prohibía el pastoreo y llevaba a cabo operaciones forestales en la zona seca, y realizaba actividades de reforestación y enriquecimiento en los bosques densos, aplicando estrictamente un código forestal restrictivo que

Omar Diaw es experto en recursos hídricos y actividades forestales, coordinador nacional del programa forestal nacional, Dirección de Recursos Hídricos, Bosques, Caza y Conservación del Suelo, Dakar, Senegal.

limitaba notablemente la utilización de los recursos forestales por la población.

El Plan General de Desarrollo Forestal de 1981 y el Plan de Acción Forestal de 1993, elaborados con la asistencia de la FAO, propiciaron la introducción de cambios que permitirían al Senegal afrontar los problemas y desafíos planteados en los convenios internacionales adoptados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) celebrada en 1992, especialmente la deforestación, la degradación de la tierra, la falta de leña y energía para uso doméstico y la pérdida de biodiversidad.

El marco jurídico de la ordenación forestal se revisó con la adopción en 1995 de un nuevo código forestal, que comprendía la Ley Forestal y su reglamento de aplicación. La nueva legislación estimulaba una dinámica participativa en la ordenación de los recursos naturales. Se han promovido decididamente nuevos enfoques que fomentan las actividades de reforestación de las comunidades y aldeas de carácter privado y que dan gran importancia a la capacitación de la población local. Además, los actores e instituciones que se ocupan de la actividad forestal tienen ahora una actitud más receptiva hacia las aportaciones de otras disciplinas como la economía, la agricultura, la ganadería y el pastoreo, así como la sociología y la extensión rural.

Estos enfoques han permitido motivar a la población local a dedicar tiempo y energía al desarrollo, protección y rehabilitación de los recursos forestales. Los proyectos y programas financiados a través de la cooperación bilateral y multilateral con muchos países han proporcionado incentivos adicionales. Por ejemplo, la FAO, a lo largo de tres decenios de cooperación con el Senegal, ha prestado asistencia en la ejecución de al menos 25 proyectos forestales, abarcando aspectos tales como la planificación, la capacitación, la ordenación forestal, la protección de los bosques, la participación pública, las actividades forestales comunitarias, la ordenación de la flora y fauna silvestres y los inventarios forestales.

Sin embargo, la principal transformación ha sido la descentralización de la administración forestal. En 1996, gracias

Distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno

Esfera de actividad	Región	Municipio	Comunidad rural
Ordenación, protección y mantenimiento de bosques y zonas protegidas	*		*
Prohibición del pastoreo y otras medidas de ámbito local para proteger la naturaleza	*	*	*
Ordenación de las aguas interiores, excepto los cursos de agua de titularidad internacional o nacional	*		
Establecimiento o delimitación y ordenación de espacios arbolados, bosques y zonas protegidas	*	*	*
Construcción de cortafuegos y quemas al comienzo de la estación seca como sistema de lucha contra los incendios de matorrales	*		*
Ordenación de la flora y fauna silvestres	*		*
Distribución de los cupos regionales de extracción de madera entre los municipios y comunidades rurales	*		
Emisión de licencias de caza	*		*
	(aprobación)		(función de asesoramiento)
Formulación, ejecución y seguimiento de planes regionales de acción ambiental	*		
Formulación y ejecución de otros planes de acción ambiental	*	*	*
Formulación de planes regionales específicos para las intervenciones de emergencia y la gestión del riesgo	*		
Creación de brigadas de voluntarios para proteger el medio ambiente, especialmente para luchar contra la caza furtiva	*		
Emisión de licencias para el desbroce de bosques	*		*
	(aprobación)		(función de asesoramiento)
Emisión de la autorización preliminar de tala de árboles		*	*
Recaudación de multas previstas en el Código Forestal		*	*
Gestión de desechos y control de las condiciones antihigiénicas, la contaminación y los peligros de las operaciones forestales		*	*
Ordenación de los recursos hídricos subterráneos y de superficie		*	
Construcción y gestión de estanques artificiales y pequeñas presas			*
Construcción, delimitación y demarcación de pistas para el ganado			*

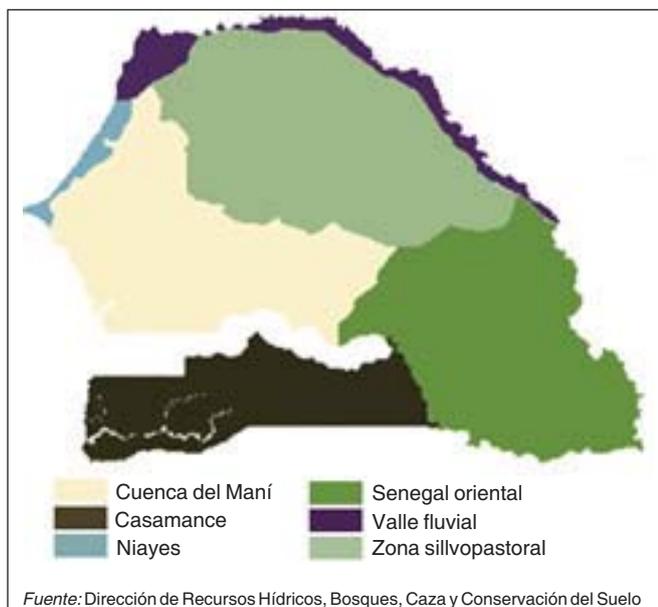
a una larga tradición de paz y libertad, estabilidad institucional y democracia, y al deseo de promover la buena gobernanza y la transparencia en los asuntos del Estado, el Gobierno del Senegal acometió una amplia reforma institucional con la finalidad de convertir a las comunidades locales en los protagonistas principales y en centros reales de adopción de decisiones. La nueva estructura administrativa transfirió facultades a nuevos órganos de la administración regional y local, otorgando poder a 11 regiones, 110 municipios, 43 distritos y 320 comunidades rurales. A estos órganos descentralizados se les encomendaron nueve esferas de competencia: tierras de

propiedad pública, sanidad/población y acción social; educación; urbanización y vivienda; juventud, deporte y ocio; planificación del uso de la tierra; cultura; planificación; recursos naturales y medio ambiente. Esta reforma modificó profundamente el enfoque de la administración y ordenación forestales.

LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA ORDENACIÓN FORESTAL

La reforma de 1996 comportó la ampliación del Código Forestal de 1993 para abarcar un ámbito más vasto. Las principales innovaciones del nuevo código de 1998 eran las siguientes:

- jurisdicción de las comunidades



locales para administrar los bosques situados fuera de las tierras forestales del Estado;

- posibilidad de que el Estado encomiende la ordenación de una parte de sus tierras forestales a las comunidades locales en virtud de cartas de acuerdo;
- libertad de las comunidades locales para establecer contratos con personas físicas y jurídicas en relación con las tierras forestales situadas bajo su jurisdicción.

Dentro de sus límites administrativos y geográficos, los órganos decisorios, especialmente los consejos comunitarios regionales, municipales y rurales, a cuyo frente se hallaba un presidente elegido mediante sufragio universal, recibieron nuevos poderes además de los que se les había otorgado en el momento de su creación (véase el Recuadro pág. 51).

La transferencia de la competencia de la ordenación de los recursos naturales y ambientales, así como en las nueve esferas de actividad enumeradas anteriormente, se basa en el principio general de la libertad y proximidad (la delegación de la libertad en la toma de decisiones en personas de ámbito local elegidas o en autoridades descentralizadas bien conectadas con sus bases) y en los siguientes principios específicos:

- **Delimitación de poderes entre el Estado y las comunidades locales.** El Estado es el garante de la ordenación racional de los recursos naturales y del medio ambiente para conseguir

el desarrollo sostenible. Controla la aplicación de la ley y la asignación del presupuesto y supervisa el ejercicio de la autoridad por las comunidades locales. Asimismo, garantiza el principio de solidaridad entre las comunidades locales, exhortándolas a coordinar las actividades de interés común y a tal fin ha establecido un fondo con cargo al presupuesto estatal. Las comunidades locales tienen el cometido de formular, planificar y realizar actividades de ordenación de los recursos naturales y el medio ambiente que tengan interés en el ámbito regional, municipal o de las comunidades rurales, así como de asegurar la protección de los recursos. Deben fomentar la participación de la población sobre la base del respeto estricto de los principios establecidos, las directrices normativas, las opciones técnicas y las leyes y reglamentos forestales. Además tienen la responsabilidad de aplicar planes y directrices teniendo en cuenta las características de cada zona ecogeográfica (véase la Figura).

- **Solidaridad y cooperación en el ejercicio de las competencias, y prohibición de transferir el control.** Ninguna comunidad local puede establecer o ejercer control (administrativo, financiero o técnico) sobre otra comunidad local. Grupos de dos o más comunidades pueden desarrollar actividades conjuntas para promover y coordinar actividades de

desarrollo en esferas concretas. Las comunidades locales pueden llevar a cabo, individual o colectivamente, programas de interés común con el Estado. Pueden realizar actividades de cooperación que den lugar a acuerdos con comunidades locales de otros países o con organismos internacionales de desarrollo públicos o privados.

- **Transferencia concomitante de fondos.** Toda transferencia de competencias a una comunidad debe ir acompañada de la correspondiente transferencia por parte del Estado de los medios financieros necesarios para poder ejercerlas. El Estado ha establecido, a tal efecto, fondos a título de donación.

Eficacia de los poderes descentralizados

La evaluación de la descentralización de la ordenación de los recursos naturales y del medio ambiente (Wade, 2004) revela que existen una serie de factores que son una traba para que las comunidades locales ejerzan sus funciones satisfactoriamente:

- falta de precisión en la formulación de determinadas medidas, que se traduce en interpretaciones distintas de las prerrogativas de los funcionarios elegidos en materia forestal y de tenencia de la tierra, por ejemplo;
- compromiso insuficiente de los funcionarios elegidos para asumir de forma efectiva la responsabilidad de la ordenación de los recursos forestales;
- coordinación, armonización e integración insuficientes en el seno de las comunidades de las intervenciones de las diferentes instancias del sector, y especialmente de las estructuras de apoyo a la ordenación forestal;
- falta de comunicación entre los actores del desarrollo rural, especialmente el personal de campo, en los distintos sectores de actividad;
- conocimientos especializados insuficientes en las comunidades locales, a pesar de las medidas adoptadas para ofrecerles asistencia técnica a través de servicios descentralizados;
- recursos financieros y logísticos insuficientes para la ordenación de los

La política forestal nacional del Senegal, aprobada recientemente, revisa el Plan de Acción Forestal para abordar la reducción de la pobreza y la sostenibilidad ambiental (aldeano camino al mercado local con plantas medicinales recogidas en el bosque)



FAO/CHU000196/R. FADU/IT/11

recursos naturales por las comunidades locales, ya que no siempre se puede acceder a los fondos a título de donación y las comunidades no conceden una prioridad elevada a los recursos naturales y el medio ambiente cuando asignan fondos entre las nueve esferas en las que tienen competencias;

- sensibilización insuficiente de las comunidades locales sobre las numerosas oportunidades que ofrece el uso de los recursos forestales;
- capacidad insuficiente ampliamente reconocida, de los funcionarios locales (en su mayor parte elegidos), pese a las numerosas actividades de creación de capacidad;
- retraso al poner en conformidad determinados documentos con la ley de descentralización, por ejemplo, el decreto de 1996 que establece los gravámenes en materia de extracción forestal no asigna una parte de los ingresos a las comunidades locales.

EL PAPEL DEL SERVICIO FORESTAL NACIONAL EN EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES

La disposición institucional para la descentralización preveía el fortalecimiento de la capacidad de los funcionarios elegidos y la armonización de los distintos planes locales y regionales (por ejemplo, el Programa Regional de Desarrollo Integrado, el Plan Regional de Uso de la Tierra, el Programa Municipal de Inversiones y el Plan de Desarrollo Local). Los planes económicos nacionales respaldan este sistema, canalizando recursos a través de organismos regionales de desarrollo en cada una de las 11

regiones administrativas del país. Estos organismos cumplen una función fundamental en la ordenación y movilización de las instituciones y los recursos locales y son un claro ejemplo de descentralización efectiva.

En este marco, al servicio forestal nacional le corresponde una función de asesoramiento y apoyo a las comunidades locales, particularmente en lo que respecta a:

- la facilitación de apoyo financiero directo a las comunidades locales para la formulación y ejecución de planes de desarrollo de los bosques existentes en su territorio;
- la creación de la capacidad técnica, organizativa y financiera de los funcionarios elegidos a fin de que estén mejor dotados para llevar a cabo actividades de ordenación de los recursos naturales;
- la capacitación de los funcionarios elegidos para familiarizarles con las leyes, reglamentos y procesos que rigen la planificación y ordenación descentralizadas de los recursos naturales y el medio ambiente;
- el apoyo para el establecimiento de sistemas locales de información;
- la garantía de que una parte de los impuestos obtenidos mediante la explotación forestal se transfiera a los gobiernos locales, como dicta la ley;
- la reforma del sistema tributario (en proceso de examen) para asegurar la asignación racional de los impuestos y tasas forestales;

- el fomento de acuerdos de ordenación conjunta entre el servicio forestal nacional y las comunidades locales;
- la intensificación de la participación de las mujeres en las actividades de ordenación de los recursos naturales, habida cuenta de su importante contribución a los procesos económicos y de su fuerte influencia en el medio ambiente;
- la formulación y ejecución de proyectos y programas prioritarios contenidos en la política forestal nacional recientemente aprobada, que ha tomado el relevo del Plan de Acción Forestal.

LA NUEVA POLÍTICA FORESTAL NACIONAL

Es esencial que las poblaciones beneficiarias continúen por su cuenta las actividades iniciadas en el marco de los proyectos y programas. Lamentablemente, no siempre ocurre así. Teniendo presente esta preocupación, el Senegal decidió revisar su Plan de Acción Forestal, que había propiciado cuantiosas inversiones en el sector forestal, para ponerlo en armonía con el documento de estrategia de lucha contra la pobreza, los objetivos de desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, los acuerdos de la CNUMAD y el nuevo marco institucional descentralizado. La nueva política forestal nacional aúna los dos temas de la descentralización y la solución de la pobreza.

La política se elaboró a través de un proceso de planificación no jerárquico



FAO/2012/J. KOELEN

Entre los estudios realizados con el apoyo del Mecanismo para los programas forestales nacionales cabe mencionar análisis de la contribución de los productos forestales en el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria de la FAO, que incluía, por ejemplo, proyectos en pequeña escala sobre la apicultura

en el que participaron todas las partes interesadas y las instituciones que se ocupan de la ordenación de los recursos naturales. Incluye un diagnóstico de los problemas, esboza una visión a largo plazo, establece principios para las operaciones, define estrategias y orientaciones y enumera proyectos y programas prioritarios.

En la revisión del Plan de Acción Forestal, el servicio forestal nacional recibió una ayuda esencial del Mecanismo para los programas forestales nacionales. El Mecanismo suscribió un acuerdo con la Dirección de Recursos Hídricos, Bosques, Caza y Conservación del Suelo en abril de 2003 para respaldar y consolidar la política forestal nacional del Senegal. En su primera fase, esta asociación prestó asistencia para la formulación de cinco planes de acción forestal regionales y facilitó financiación para la organización de talleres nacionales sobre la puesta en marcha y la aplicación de la nueva política forestal y para llevar a cabo estudios sobre la actividad forestal del Senegal. Los estudios comprendieron un análisis del gasto público en el sector forestal; los efectos del Plan de Acción Forestal en la flora y fauna silvestres; la eficacia de la descentralización y la transferencia de competencias en la ordenación de los recursos naturales; y la contribución de los productos forestales al Programa Especial para la Seguridad Alimentaria, iniciativa fundamental de la FAO para reducir a la mitad el número de personas que padecen hambre en el mundo para 2015.

El Mecanismo propuso que en la Fase

II (2004-2007) las organizaciones de la sociedad civil cumplieran una función más importante en el programa forestal nacional. En aras de la transparencia en la selección de los proyectos, un comité nacional integrado por representantes de las estructuras del Estado, las comunidades locales y las organizaciones no gubernamentales (ONG) seleccionó los mejores proyectos de los que se habían recibido en respuesta a una solicitud de propuestas. Los principales temas de las actividades en curso son los siguientes:

- estudios de mecanismos de apoyo para las comunidades locales y fomento de la participación de las partes interesadas en la ordenación de los recursos naturales;
- capacitación de los funcionarios locales elegidos, organizaciones comunitarias de base y grupos de mujeres en la planificación y ordenación de los recursos naturales;
- estudios sobre las corrientes de productos forestales madereros y no madereros;
- fortalecimiento de la capacidad para diseñar y formular proyectos;
- sensibilización para incrementar la protección de los bosques naturales y los espacios arbolados frente a las distintas causas de degradación;
- definición de una estrategia de ordenación forestal urbana y periurbana.

Entre las actividades se han incluido numerosos talleres de capacitación dirigidos a una gran diversidad de interesados, desde funcionarios locales elegidos

hasta responsables de la formulación de políticas y funcionarios estatales, pasando por dirigentes empresariales y religiosos y representantes de organizaciones comunitarias y de ONG.

PROGRAMA FORESTAL NACIONAL DEL SENEGAL: LOGROS Y PERSPECTIVAS

Primero en el marco del Plan General de Desarrollo Forestal, luego en el del Plan de Acción Forestal y ahora en el de la política forestal nacional, el Senegal ha elaborado y aplicado, con la ayuda de la cooperación internacional, programas y proyectos de envergadura para luchar contra la desertificación, frenar la tendencia negativa de la pérdida de biodiversidad y la degradación del suelo y mejorar de forma general los medios de sustento de la población.

El servicio forestal nacional, junto con los restantes servicios del Ministerio del Medio Ambiente y Protección de la Naturaleza, ha llevado a cabo una treintena de proyectos y programas de ordenación de los recursos naturales y las seis zonas ecogeográficas, en asociación con la población y las comunidades locales, con un impacto positivo en el medio ambiente, los recursos naturales, la población y las instituciones. Como ejemplos de proyectos exitosos que están cumpliendo las expectativas de los asociados en el desarrollo y atendiendo las necesidades de las poblaciones locales cabe mencionar los siguientes:

- el Proyecto de Conservación de las Tierras Costeras en la zona de Niayes (iniciado en 1979 y que prosigue

después de haber superado numerosas fases, con el apoyo del Japón), que proporciona protección de las tierras bajas o depresiones hortícolas (pans) y fijación de dunas marítimas e interiores;

- el Proyecto de Agrosilvicultura de Diourbel, fases I y II, en la zona de la Cuenca del Maní (1996-2006, con previsión de una nueva fase), que se centra en la prevención de la degradación del suelo, el aumento de los ingresos de la población rural y la mejora de sus condiciones de vida;
- un proyecto respaldado por Alemania (1995-2010) para la rehabilitación y reforestación de las tierras de la zona de Ferlo en las que se ha practicado un pastoreo excesivo;
- el Proyecto de Ordenación Integrada de Ecosistemas en el Senegal (Projet de gestion intégrée des écosystèmes, PGIES), en la zona silvopastoral oriental (que comenzó a ejecutarse en 2002), en el que se da importancia a la superación de las dificultades existentes para el desarrollo sostenible, la rehabilitación de la integridad y la función de los ecosistemas, la ordenación conjunta de las zonas protegidas y el seguimiento y evaluación participativos (*nota del editor*: véase el artículo de M. Ba Diaó en *Unasylva* 223, 2006);
- el Proyecto de Ordenación Sostenible y Participativa de la Energía (Programme de gestion durable et participative des énergies traditionnelles et de substitution, PROGEDE), en la zona silvopastoral oriental y en la zona meridional (1998-2007), cuyas actividades se orientan a la regulación de la recolección de leña, el inventario y gestión de los suministros de leña, la ordenación forestal sostenible y la gestión racional de la demanda de energía para cocinar.

Además, el Ministerio del Medio Ambiente y Protección de la Naturaleza está experimentando, con la asistencia del Gobierno de los Países Bajos, un nuevo instrumento de planificación, el Marco del Gasto a Medio Plazo. Con arreglo al Marco, la planificación se dice que va cada tres años e incluye una declaración de objetivos bien definidos; los resultados previstos, la definición de los programas, proyectos y actividades;

la identificación de las instituciones u organizaciones responsables de las actividades; el marco temporal y los indicadores de las realizaciones para controlar los progresos. Se espera que una vez experimentado, que se hayan evaluado sus ventajas y desventajas y se hayan realizado las mejoras necesarias, este instrumento permitirá dirigir mejor los recursos a las actividades fundamentales.

CONCLUSIONES Y ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS

El programa forestal nacional del Senegal se basa en un proceso de planificación bien elaborado, el apoyo de los funcionarios públicos, la financiación y asistencia de numerosos países y organismos internacionales como la FAO y la colaboración de todos los actores o partes interesadas, incluso las poblaciones y comunidades locales, ONG, industrias forestales, organizaciones profesionales, inversores forestales privados y otros. Aunque el número total de proyectos y programas ha disminuido con el paso del tiempo, el Estado otorga gran importancia a la protección del medio ambiente y a la conservación y ordenación de los recursos naturales.

Con la reforma descentralizadora, el Gobierno del Senegal dio pasos decisivos para depositar en los órganos de la administración local (comunidades rurales, alcaldes y consejos regionales) facultades para hacerse cargo de los asuntos relacionados con la conservación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, al delegar en ellos el poder de adoptar decisiones y medidas. En el marco del programa forestal nacional del Senegal se están haciendo esfuerzos para fortalecer las capacidades con objeto de que puedan cumplir sus funciones eficazmente, y se ha establecido un nexo entre la descentralización y la reducción de la pobreza y el desarrollo socioeconómico. ♦



Bibliografía

- FAO.** 2006. *Global Forest Resources Assessment 2005 – progress towards sustainable forest management*. Estudio FAO: Montes 147. Roma.
- Wade, W.** 2004. *Rapport de synthèse national*. Informe para el estudio sobre la gestión descentralizada de los recursos naturales del Centro para el Desarrollo de las Tierras Áridas del PNUD. Disponible en: drylandsnetwork.undp.org/extra/docs/SENEGAL%20GCF-GOVERNANCE%20REPORT.doc ♦