

Lo bueno y lo malo de los proyectos

La evaluación ex-post de dos proyectos de la OIMT en Gabón nos brinda muchas lecciones que pueden utilizarse para mejorar el trabajo futuro

por James K. Gasana

Intercooperation

PO Bx 6724

Maulbeerstr. 10, CH-3001 Berna

Suiza

t 41-31-382 0861

f 41-31-382 3605

jgasana@intercoop.ch



Sin planificación: A una compañía extractora se le concedió un permiso de aprovechamiento en el bosque de Bokoué sin la presentación de un plan operativo de aprovechamiento. Fotografía: J. Gasana

LA OIMT emprendió la evaluación ex-post de dos proyectos terminados en Gabón, en el ámbito de la repoblación y la ordenación forestales, como resultado de una decisión del Consejo Internacional de las Maderas Tropicales, en su vigésimo noveno período de sesiones. Estos proyectos fueron:

- PROYECTO DE LA OIMT PD 37/92 REV. 1 (F): *Estudios preliminares y preparación de un plan de ordenación para el bosque de Bokoué;*
- PROYECTO DE LA OIMT PD 8/95 REV. 1 (F): *Estratificación de recursos múltiples, cartografía e inventario para la ordenación de la primera zona forestal en Gabón—Fase i.*

Estos proyectos hicieron parte de los esfuerzos realizados para ayudar a los miembros de la OIMT a alcanzar el objetivo de Año 2000. Este objetivo es una tarea a largo plazo que precisa de datos de planeación y para algunos países es una forma de validar y demostrar los sistemas de ordenación. En este contexto, el proyecto PD 37/92 REV. 1 (F) se formuló para ayudar en el manejo integrado a escala del paisaje, del bosque natural de Bokoué, de las plantaciones y de las áreas agrícolas. En su objetivo específico, el proyecto se encamina a compilar los datos necesarios y a formular un plan de ordenación para el bosque de Bokoué, que cubre un área de unas 100.000 hectáreas. El proyecto PD 8/95 REV. 1 (F) se estableció con miras a elaborar una propuesta de asignación de tierras para toda la primera zona forestal de Gabón, que cubre unos 4,9 millones de hectáreas.

El propósito de estas evaluaciones consistía en examinar los efectos y repercusiones de los proyectos, extraer las enseñanzas de las experiencias y recomendar las medidas de control en relación con la sostenibilidad de estos efectos y repercusiones. En abril de 2001, realicé entrevistas con las partes interesadas y visité las áreas de influencia de los proyectos. Los informes presentados posteriormente al Consejo, en cada caso brindaban información sobre los resultados, subrayaban las experiencias obtenidas y hacían recomendaciones sobre las políticas, el

diseño del proyecto, la ejecución y los aspectos de control después de terminados los proyectos. Este artículo presenta un breve resumen de estos informes y hace hincapié en los resultados, las lecciones aprendidas y las recomendaciones.

El plan de ordenación del bosque de Bokoué

La dirección de Inventario Forestal, Manejo y Regeneración (DIARF), del Ministerio de Bosques, Aguas y Reforestación estuvo a cargo de la ejecución de ambos proyectos. El director de DIARF estuvo directamente a cargo de su ejecución, bajo la autoridad del Director General de Bosques y Aguas (DGEF).

En general, ambos proyectos se ejecutaron de forma exitosa en términos técnicos, administrativos y financieros y sus resultados tuvieron una buena relación costo-eficacia. La capacitación del personal en el uso de las técnicas modernas de inventarios forestales y cartografía, contribuyó al fortalecimiento de las capacidades de la DIARF en la ejecución de las actividades de ordenación forestal. El proyecto PD 37/92 REV. 1 (F) dio como resultado el 'Plan de ordenación forestal de Bokoué', que es el primer plan que se redacta en Gabón, sobre la base de los datos de un inventario forestal. Este plan brinda un buen modelo general para los otros bosques del país. No obstante, no se elaboró a través de un proceso consultivo con la participación de las partes interesadas claves y el proyecto no hizo uso de este proceso para construir una coalición de ejecución con estas partes interesadas. Además, la autoridad en cuestión aun no ha aprobado oficialmente el plan y por tanto este todavía no se puede ejecutar.

En relación con el contenido, el plan de ordenación forestal de Bokoué no se puede considerar como un plan exhaustivo e integrado. Este subraya de forma casi exclusiva un aspecto técnico: el inventario maderero. Hace falta mayor profundidad en el tratamiento de la información científica básica, (por ejemplo, los suelos, la biodiversidad, los tipos de hábitat). Los análisis socioeconómicos y culturales son insuficientes y no se

ha establecido de forma adecuada el vínculo entre la ordenación forestal y las dimensiones ambientales y socioeconómicas.

La ejecución de este plan se ha entorpecido por la falta de planes operativos de manejo. Además, una compañía de explotación forestal cuenta con un permiso a largo plazo para el aprovechamiento del bosque de Bokoué y no cumple las prácticas que el proyecto busca establecer, es decir, la presentación previa de un plan de manejo operativo. Como este permiso se concedió por fuera de los canales regulares, que comprende su remisión a la autoridad de DGEF, podría afirmarse que la planeación del manejo iniciada por el proyecto, ha tenido un impacto limitado, ya que ha fracasado en mejorar los procedimientos contables de uso de los recursos.

Cartografía e inventario

El PD 8/95 REV. 1 (F) tuvo éxito en establecer las características actuales y potenciales de la primera zona forestal y en realizar actividades para la zonificación del uso de tierras, mediante el establecimiento de una unidad del sistema de información geográfica (SIG) en la sede de la DIARF y el desarrollo de la capacidad del personal del laboratorio del SIG. El resultado fue una mejoría substancial en la capacidad cartográfica de la DIARF. Además, con los resultados del laboratorio SIG, la DIARF contaba con la capacidad de contribuir en el proceso de toma de decisiones debido al mejor conocimiento de los recursos forestales regionales. A escala de DGEF, la asignación de los permisos de extracción puede planearse de una forma más racional que anteriormente. La ubicación de los bosques de producción es más precisa y pueden evitarse los grandes errores cometidos anteriormente en la asignación de áreas inadecuadas a las compañías de explotación forestal o en la concesión de permisos de explotación duplicados.

No obstante, el laboratorio SIG aparece como un proyecto dentro de DIARF, y su integración institucional es incompleta. Por tanto, no se le ha asignado el presupuesto necesario para cubrir su mantenimiento y desarrollo. A largo plazo, no es clara la situación respecto a su ubicación en DIARF. En realidad, DGEF opera también una unidad de cartografía que brinda información sobre las actividades de las concesiones forestales. La pregunta que se plantea aquí es porqué el proyecto no ha fortalecido la unidad de cartografía de DGEF para permitirle satisfacer las necesidades de DIARF, en lugar de crear una estructura adicional en el proyecto.

En términos estrictamente técnicos, el proyecto PD 8/95 REV. 1 (F) se ejecutó de forma eficiente y obtuvo varios resultados significativos. Sin embargo, no logró plenamente su objetivo principal de adopción de un plan de uso de tierras propuesto para la primera zona forestal, debido a los retrasos en la decisión final de la autoridad pertinente. La estructura institucional para la ejecución de la zonificación de uso de tierras, no se estableció de forma apropiada. Por ejemplo, el gobierno no estableció un grupo de trabajo interinstitucional para asesorarse en asuntos relacionados con zonificación de uso de tierras. Toda la tarea de zonificación estaba a cargo de una dirección, DIARF, que tenía un rango relativamente bajo en la maquinaria gubernamental y que no tiene ninguna responsabilidad en los programas de planeación y desarrollo multisectoriales. Por tanto, puede afirmarse que el proyecto desaprovechó la oportunidad de mostrarle al país que aunque

la ordenación forestal es una preocupación de todo el país, las decisiones sobre los bosques y su utilización deben colocarse en el contexto de la planeación nacional de uso de tierras.

La exitosa ejecución de estos proyectos fue el resultado de la atención prestada por el Director de DIARF, la amplia experiencia de los consultores internacionales y la guía del comité directivo del proyecto. No obstante, el éxito fue muy limitado como resultado del poco compromiso de las otras direcciones de DGEF y de las partes interesadas. Además, las gestiones de ejecución han producido cuellos de botella institucionales debido a la falta de una coordinación interinstitucional efectiva y operativa.

Experiencias obtenidas

El PROYECTO PD 37/92 REV. 1 (F) ('Plan de ordenación forestal de Bokoué') se vio afectado por una falta de diseño. El documento del proyecto no brindaba una descripción adecuada de las herramientas metodológicas, especialmente de aquellas que se refieren a la movilización de las partes interesadas y la participación de la comunidad local. Además, su principal debilidad aun es una preparación inadecuada para la continuación de las actividades del proyecto, en el período posterior al proyecto. La atención parece haberse limitado a los resultados técnicos que fueron fáciles de alcanzar.

Mientras que el inventario forestal es un aspecto de gran importancia en la ordenación forestal, el proyecto se asemejaba a un proyecto piloto de inventario. Esta deficiencia llevó a una pérdida de impulso en el proyecto y a la terminación de todos los procesos que había ayudado a iniciar. Como una experiencia obtenida, es obvio que los proyectos que deben desarrollar procesos no encajan en el modelo de inversiones intensivas para una simple transferencia de tecnología, cuya perpetuación es solo posible si se mantiene la asistencia financiera externa. Una lección relacionada es que la sostenibilidad debe ser una preocupación cuando se elabora una propuesta de proyecto y debe elaborarse una estrategia de salida, para continuar las actividades con socios apropiados en ausencia de financiación externa. El objetivo será establecer entidades institucionales que encajen en las estructuras existentes y que no vayan más allá de las posibilidades presupuestarias previsibles al finalizar el proyecto.

Una tercera lección que puede sacarse del proyecto es la necesidad de aclarar la cantidad y las fuentes de los presupuestos ordinarios para la fase posterior al proyecto. Y una cuarta lección para los proyectos en el terreno, es la necesidad de contar con un administrador del proyecto independiente de la autoridad ejecutora y que opere de una base cercana e integrada a las actividades en el terreno.

Las experiencias adicionales resultantes del proyecto PD 8/95 REV. 1 (F) ('Cartografía e inventario') son las siguientes:

- para alcanzar el éxito en la ejecución de proyectos complejos de zonificación de uso de tierras, se precisa establecer gestiones y coordinación interinstitucional a fin de facilitar la toma de decisiones, a cargo de la autoridad pertinente y asegurar efectos positivos y duraderos;
- la extrema dependencia de la experiencia internacional en gran parte del apoyo conceptual y operativo debilita la contribución potencial del proyecto para el aprendizaje y desarrollo institucional;

- cuando se prepara la compra e instalación de equipos y programas de SIG, es importante prever la fuerte entrada de datos que se precisa manejar, para evitar cometer errores en la especificación del equipo; y
- los proyectos que presentan prácticas innovadoras deberán planear actividades que permitan sacar provecho y divulgar los resultados a fin de lograr un máximo impacto en el desarrollo de las políticas y buenas prácticas y que permitan perpetuar las ganancias.

Recomendaciones

Según los resultados anteriores, pueden presentarse varias recomendaciones tanto para el gobierno de Gabón como para la OIMT. Estas caen en las categorías de acciones de control, elaboración de políticas y gobernabilidad. En particular, las últimas dos categorías tienen una amplia repercusión en la formulación y ejecución del proyecto y se presentan a continuación:

Desarrollo de políticas

- Respecto a la sostenibilidad a largo plazo de los efectos, la OIMT debería requerir que las propuestas de proyecto incluyan planes sobre cómo continuar las actividades claves después de la terminación del proyecto;
- la OIMT y los países que ejecutan los proyectos deben siempre examinar cuidadosamente las consecuencias del uso intenso de consultores internacionales sobre la sostenibilidad del proyecto y sobre el aprendizaje institucional en el país beneficiario;
- deberá aclararse el objetivo del bosque de Bokoué como un bosque de manejo piloto. Tales bosques piloto (conocidos también como bosques de demostración o modelo) deberán concentrarse en el uso de las *directrices de la OIMT para la ordenación sostenible de los bosques tropicales* junto con las técnicas y tecnologías modernas, la adaptación de las experiencias obtenidas en otras partes en el manejo de los bosques tropicales, la demostración de cómo los bosques de Gabón podrán manejarse y el enlace de las experiencias del campo con los procesos de las políticas;
- el gobierno de Gabón, además de la recomendación anterior, deberá examinar su enfoque frente a la localización de proyectos pilotos de manejo y la definición de sus objetivos y considerar el establecimiento, como máximo, de un proyecto por zona forestal. La asociación con las compañías extractoras pertinentes deberá desarrollarse en la ejecución de tales proyectos;
- en el caso de los proyectos de bosques modelo, los planificadores necesitan considerar, además de la sostenibilidad, los aspectos que se refieren a la transferibilidad de experiencias en relación con los costos, el desarrollo de procesos y los sistemas de ordenación y silvícolas;
- el gobierno de Gabón deberá desarrollar un mecanismo financiero que garantice una fuente fija de financiación para la administración, control y seguimiento de la ordenación forestal sostenible. Al respecto, se recomienda contar con un fondo nacional para la ordenación sostenible de los bosques;
- se precisa aprovechar la experiencia del proyecto y proceder a publicar la información de forma sistemática;

- el gobierno de Gabón solamente deberá hacer un uso estratégico de los consultores para el desarrollo de las capacidades internas, a fin de permitir el desarrollo de la capacidad interna y el aprendizaje institucional;
- el gobierno de Gabón y la OIMT deberán explorar cómo puede coordinarse la contribución de la OIMT con la contribución de otros donantes para el desarrollo del sector forestal. Esto precisará del desarrollo de un nuevo plan maestro de acción forestal, que se justifica ya que la nueva ley forestal se encuentra en las etapas finales de aprobación;
- El gobierno de Gabón debería aprovechar la experiencia obtenida del proyecto PD 8/95 REV. 1 (F) para realizar una mejor una zonificación del uso de tierras en la segunda zona forestal.

Gobernabilidad

- La OIMT deberá utilizar un enfoque de programa para garantizar que sus proyectos en Gabón se seleccionen de tal forma que se aproveche, de forma óptima, la sinergia entre estos y los proyectos financiados por otros donantes;
- el gobierno de Gabón deberá delegar algunas funciones a otros socios especializados, incluidas las ONG nacionales e internacionales, para la ejecución de actividades tales como los estudios y planes de conservación de la biodiversidad, el desarrollo y movilización de la comunidad local;
- para continuar las operaciones de zonificación de uso de tierras, el gobierno de Gabón deberá designar el servicio que desempeñará el papel institucional principal en la zonificación del uso de tierras y posteriormente proceder al establecimiento de un grupo de trabajo para asesorarlo;
- el gobierno de Gabón deberá revisar la forma como se manejan los proyectos de la OIMT con miras a reducir la excesiva centralización de las actividades en DIARF y aumentar su contribución en el aprendizaje y construcción institucional, no solo en DIARF sino también en otras direcciones de DGEF.

Reconocimiento

El autor desea expresar su sincero agradecimiento por el apoyo brindado al señor Athanase Boussengué, director de DIARF, al personal de DIARF, y al señor P. Samson de TecSult. Además, desea agradecer a todos los entrevistados por su contribución, especialmente al señor Gabriel Azizet, Director General de DGEF, al señor Alphonse Owélé, Director General Adjunto de DGEF, al señor Paul Koumba Zaou, Coordinador del proyecto 'Forêt Environnement'; al señor Emile Mamfoumbi-Kombila, Director de Fauna y Caza, al señor Félicien Messie Ndong, Director de Producción Forestal, y al señor Pierre Ngavoura, Director de Desarrollo Industrial y Comercio Maderero.