

Manejo de bosques y áreas protegidas en Camerún

Se han realizado importantes avances, pero aún quedan retos por enfrentar

por
Julius Chupezi Tieguhong¹
y
Jean Lagarde Betti²

¹CIFOR Camerún
Laboratorio de Sistemática
Vegetal y Fitosociología
BP 2008 Messa Yaounde
J.tieguhong@cgiar.org

²Universidad Libre de Bruselas
Bélgica
bettlagarde@yahoo.fr

CAMERÚN está situado en África Central y a menudo se dice que es un continente africano en miniatura debido a la presencia de diversos tipos de ecosistemas y climas dentro de sus fronteras. El país ocupa el quinto lugar por su riqueza biológica después de la República Democrática del Congo, Madagascar, Tanzania y Sudáfrica (McNeely, 1988). La política del sector forestal de Camerún se considera una de las más avanzadas de la Cuenca del Congo (Carret 2000, Karsenty 2006). Fue el primer país en producir y aplicar un código forestal coherente en la subregión, inmediatamente después de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible que tuvo lugar en Río de Janeiro (Brasil) en 1992. Las políticas sectoriales relacionadas con la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible en Camerún incluyen principalmente la Política Forestal y de Fauna Silvestre (plasmada en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre n° 94/01 del 20.01.94) y sus diversos reglamentos, cuyos objetivos incluyen:

- la protección del patrimonio forestal y faunístico nacional participando en la conservación del medio ambiente y la preservación de la biodiversidad de forma sustentable, además de renovar los recursos forestales y faunísticos mediante un mejor manejo y ordenación;
- la oferta continua y sustentable de productos forestales y de fauna silvestre para las generaciones presentes y futuras; y
- la participación de las poblaciones rurales, socios y actores interesados en su ejecución, especialmente en la tenencia de bosques comunales.

El código forestal de Camerún es interesante porque tiene en cuenta las tres dimensiones principales del uso sustentable de bosques estipuladas en el convenio sobre la diversidad biológica: la dimensión ecológica, sociocultural y económica.

Las dimensiones del uso de productos forestales

En Camerún, la evolución hacia el uso sostenible de productos forestales se puede clasificar en cinco dimensiones principales: ecológica, social, económica, institucional y técnica. Para lograr la ordenación forestal sostenible, es necesario integrar

Creciendo para la posteridad

Cuadro 1: Áreas protegidas y cotos de caza en Camerún

CATEGORÍA	1995	2003	2007
Parques nacionales	7	10	14
Reservas faunísticas	7	6	6
Jardines zoológicos	3	3	3
Santuarios	–	1	1
Centros deportivos y zonas de caza comunales	–	45	62
SUPERFICIE TOTAL (HA)	4 264 803	7 211 800	8 138 800
PORCENTAJE (%)	9.0	15.2	17.1



El camino a la recuperación: Una concesión forestal de la Provincia del Este de Camerún cinco años después de la explotación. El enorme árbol del centro es un *Irvingia gabonensis*, cuyos frutos y semillas son muy apreciados por la población local como alimentos o como fuente de ingresos. Fotografía: T.J. Chupezi

correctamente los aspectos sociales, económicos y ecológicos asegurando su comprensión por todos los interesados del sector forestal del país (Tieguhong y Ndoye, 2008).

Dimensión ecológica

El propósito de la dimensión ecológica es promover y garantizar la conservación de los recursos forestales para las generaciones futuras. Con tal fin, el Gobierno de Camerún ha tomado varias medidas lógicas: se llevó a cabo un inventario nacional para adquirir mayores conocimientos sobre el recurso; se realizó la zonificación del país y la distribución de la tierra en varios usos; y se reforzaron los mecanismos de control y seguimiento de bosques y fauna silvestre. El inventario nacional, llevado a cabo durante la década del ochenta, condujo a la división de la zona forestal del país en dos territorios principales: bosques permanentes y bosques no permanentes. El territorio forestal permanente comprende bosques de producción, conocidos también como unidades de ordenación forestal (UOF), bosques municipales, áreas protegidas y cotos de caza. El territorio forestal no permanente comprende tierras adjudicadas para la agricultura, bosques comunales, actividades comunitarias de caza y zonas agroforestales.

Las unidades de ordenación forestal (UOF) se asignan para la producción sostenible de madera y otros recursos forestales

Menos fraude, más dinero

Cuadro 2: Impuestos forestales desde la creación del Programa de Aumento de Ingresos Forestales

AÑO/PERÍODO	CANTIDAD DE INGRESOS (en miles de millones de FCFA)	% DE AUMENTO CON RESPECTO A 1999
1999	11	–
2000 – 2001	27	145
2001 – 2002	38	245
2002 – 2003	39	255

Fuente: PSRF 2004

y centros de salud para las comunidades locales, o el pago de una proporción específica del canon forestal anual (*redevance forestière annuelle*) a las comunidades locales. Este canon forestal anual se basa en la superficie de bosque explotado y se reparte entre el tesoro público o la administración forestal (50%), el municipio local (40%) y las comunidades (10%). Este derecho forestal anual se impone tanto a la madera como a la fauna silvestre (caza) (Kamga-Kamdem y Tiebou, 2006).

Actualmente se están aplicando medidas experimentales para proteger la fauna silvestre, que incluyen la participación de las poblaciones locales en el manejo de las áreas protegidas y el otorgamiento de bosques comunales y concesiones de caza tradicionales a las comunidades locales (Kamga-Kamdem y Tiebou, 2006). El Gobierno de Camerún se ha propuesto transformar las áreas protegidas en polos de desarrollo que proporcionen fuentes alternativas de sustento para quienes actualmente dependen de la caza ilegal. Hasta la fecha, el gobierno ha adjudicado un total de 19 zonas de caza comunales a la población local.

Dimensión económica

La explotación de los recursos forestales debe contribuir al presupuesto nacional. A fin de lograr este objetivo, el Gobierno de Camerún efectuó un análisis del sector forestal e inició una reforma fiscal forestal (RFF) en la adjudicación de concesiones forestales. Éste no fue un proceso fácil, ya que la RFF no estaba orientada solamente a aumentar los impuestos, sino también a asegurar la conservación de los productos forestales a través de la aplicación de técnicas de extracción de impacto reducido. Si bien el aumento de impuestos fue una medida combatida, los objetivos de la RFF (generar ingresos y ofrecer incentivos para el uso ambientalmente sustentable del recurso) fueron ampliamente aceptados. Estos objetivos sólo se podían lograr con otras medidas tales como una mejor aplicación de la legislación y un control eficiente de las medidas fiscales existentes, así como la adjudicación de concesiones mediante un proceso de licitación.

Camerún cuenta con un total estimado de 22 millones de hectáreas de bosque denso. Con la reciente crisis económica, la importancia del sector forestal, en general, y del uso industrial de madera, en particular, ha aumentado dentro de la economía nacional. El sector forestal contribuye con más del 10% del PIB y el 30% de los ingresos de exportación.

Según Sholl (2005) y Betti (2007), con un impuesto forestal justo es posible aumentar los ingresos forestales y conservar a la vez el recurso forestal. El Gobierno de Camerún intentó conseguir este equilibrio con dos medidas importantes: la adjudicación de unidades de ordenación forestal (UOF) mediante un proceso de licitación pública y la creación del Programa de Aumento de

Ingresos Forestales (FREP, por sus siglas en inglés). La licitación de UOFs garantiza una mayor generación de ingresos, mayor eficiencia y una adjudicación más justa de los derechos de extracción. La creación del FREP en 1999 tenía como objetivo combatir el fraude impositivo y aumentar la contribución de los ingresos forestales al presupuesto nacional. Durante los primeros años de ejecución de este programa, los ingresos forestales aumentaron de 11.000 millones de FCFA en 1999 a 39.000 millones de FCFA en el ejercicio económico de 2002–2003, lo que significó un aumento del 255% (ver Cuadro 2).

Dimensión institucional

Camerún sufrió una grave crisis económica en la década del ochenta y a principios de los años noventa, pero con la conclusión positiva de su programa trienal de recuperación económica de 1997–2000, el gobierno presentó una solicitud a la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para reducir su deuda pública, la cual fue aceptada en octubre de 2000. El período de crisis económica se caracterizó por un aumento de la pobreza y el deterioro de la moral pública (inclusive altos niveles de corrupción) con consecuencias en las estructuras de gobierno. Para revertir estas tendencias negativas, el Gobierno de Camerún formuló estrategias orientadas a la reducción de la pobreza y buena gobernabilidad. Estas estrategias estaban dirigidas a todos los sectores de la vida pública de Camerún, inclusive el sector forestal. Dada la contribución potencial de este sector para reducir la pobreza, el gobierno lo incluyó en su Documento de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (PRSP).

Asimismo, el gobierno se concentró en la formulación y adopción de un marco jurídico y regulador moderno para el manejo de los recursos forestales con los elementos clave plasmados en la Ley Forestal, de Fauna Silvestre y Pesca de 1994 y sus distintos reglamentos. El marco institucional se mejoró con la creación del Ministerio del Medio Ambiente y Bosques (MINEF), ahora Ministerio de Bosques y Fauna Silvestre (MONFOF). El gobierno creó también el Programa para Asegurar los Ingresos Forestales (PSRF) que vincula el MINEF/MONFOF con el Ministerio de Economía y Hacienda (MINEFI) con el fin de garantizar una mejor recaudación de impuestos relacionados con las actividades de explotación forestal. El MINEF estableció un Programa de Acción Urgente (UAP) para el control y reglamentación de las concesiones forestales con la colaboración y supervisión de la comunidad donante.

A fin de asegurar el control de la explotación forestal y la protección de la fauna silvestre en el país, la administración forestal creó una Brigada Nacional para el Control de Bosques y Fauna Silvestre, que trabaja en estrecha colaboración con un observador nacional independiente (Global Witness). El objetivo es garantizar el cumplimiento de la legislación forestal de Camerún y fomentar la explotación sustentable de madera y de productos forestales no maderables (PFNM). El código forestal está orientado también a asegurar la diversificación y producción de valor agregado de la mayoría de los recursos forestales. Este proceso ha llevado al establecimiento de plantas de transformación (industrias) adecuadas y de alto rendimiento y a la realización de estudios encaminados a equilibrar la capacidad industrial con la disponibilidad de recursos. Entre otras medidas y normas relacionadas se incluyen también las siguientes:

- la prohibición de las exportaciones de madera en rollo de muchas especies forestales;
- la aplicación de impuestos adicionales a las exportaciones de madera en rollo para las especies restantes; y
- la obligación de las empresas forestales de instalar una planta transformadora.

Luego de la imposición de estas medidas, el número de industrias forestales aumentó, las exportaciones de madera en rollo disminuyeron y el volumen extraído por hectárea se mantuvo relativamente constante.

Dimensión técnica

Se ha establecido un Sistema Computarizado de Manejo de Información Forestal (SIGIF) que permite el control parcial de casi toda la actividad forestal. Actualmente se están preparando los procedimientos para la formulación, aprobación y control de planes de manejo y se está aplicando la Estrategia de Planificación de Adjudicaciones, aprobada en junio de 1999 y enmendada en junio de 2000. Las medidas adoptadas para la adjudicación de concesiones y la venta de madera en pie permitieron una mayor transparencia gracias, en parte, a la presencia de un observador independiente durante las sesiones interministeriales. Esta mayor transparencia está dando como resultado un aumento de los ingresos tributarios del sector forestal. Se están comenzando a aplicar la certificación y el rastreo de maderas en el país y cuatro empresas extractoras ya han obtenido certificados del Consejo de Gestión Forestal (FGC), mientras que muchas otras están tratando de hacer lo propio mejorando el rendimiento operativo, técnico, social y ecológico de sus prácticas. Si se mantiene esta tendencia se asegurará un mejor futuro para el proceso de ordenación forestal sostenible en Camerún.

Conclusión

La ordenación sostenible de bosques y fauna silvestre se está haciendo realidad en Camerún, especialmente con la aplicación del sistema de subasta de concesiones y la creación de un número importante de áreas protegidas con expertos técnicos encargados de supervisar su manejo. En las últimas dos décadas, Camerún ha efectuado reformas institucionales del sector forestal para mejorar las estrategias de control de las operaciones de explotación y las áreas protegidas. La necesidad de aumentar las capacidades existentes ha conducido a varias metamorfosis organizativas con la reiterada reestructuración del ministerio a cargo de los bosques, así como una mayor participación de la sociedad civil en el manejo de bosques y fauna silvestre.

La colaboración y el reajuste de los requisitos de manejo para los concesionarios, la sociedad civil y el público están dando los primeros frutos, en particular, el otorgamiento de certificados del FGC. Aún quedan varios delitos forestales no resueltos o difíciles de resolver, pero con la motivación adecuada de un número suficiente de ingenieros y técnicos forestales, el futuro de la ordenación forestal en Camerún podría quedar garantizado. Las deficientes estructuras salariales del sector público siguen incentivando la corrupción, que una vez arraigada es muy difícil de exterminar. También subsisten los problemas para asegurar una distribución equitativa de los beneficios con las comunidades locales y minimizar el impacto negativo de la explotación en la disponibilidad de productos animales

y vegetales útiles (Tieguhong y Ndoye, 2007). La política gubernamental de aumentar la proporción de áreas protegidas debe combinarse con esfuerzos rigurosos para asegurar que dichas áreas sigan siendo económica y socialmente viables. Para ello se requerirán importantes inversiones, tanto en un manejo cualitativo como en el desarrollo de infraestructura. Camerún necesita trabajar a nivel interno y con entidades internacionales para abordar todos estos aspectos de modo que los bosques puedan alcanzar su pleno potencial para contribuir al desarrollo del país.

Referencias bibliográficas

- Betti J-L. 2007. *Perspectives d'une fiscalité appropriée promouvant le Commerce et la gestion durable des Produits forestiers non ligneux en Afrique centrale*. Projet: 'Renforcement de la sécurité alimentaire en Afrique centrale à travers la gestion et l'utilisation durable des produits forestiers non ligneux', GCP/RAF/398/GER, FAO-COMIFAC-GTZ. 59 págs.
- Carret J-C. 2000. *La réforme de la fiscalité forestière au Cameroun: débat politique et analyse économique*, Bois et Forêts des Tropiques, n° 264 (2).
- Kamga-Kamdem S.L. y Tiebou J. 2006. *Décentralisation et implication des communautés locale a la gestion des ressources forestières: cas des zones d'intérêt cynégétiques a gestion communautaire au Cameroun*. En: Mayaka T.B., E. Fotsing, H. de Lough y P. Loth (eds.): *Community-based conservation of Natural resources in Dry and Sub-humid Savannas*. Actas del Segundo Seminario Internacional de RNSCC. 8 de febrero de 2006. Págs. 61-82.
- Karsenty A. 2006. *L'impact des réformes dans le secteur forestier en Afrique centrale*. En: Nasi R., Nguingui J.C., Ezzine de Blas D. (eds.), l'Harmattan. Págs. 25-60.
- McNeely, Jeffery, A. 1988. *Economic and Biological Diversity: developing and using economic incentives to conserve biological resources*. Gland, Suiza.
- Scholl J. 2005. *Environmental Fiscal Reform and National Forest Policies: An overview of forest fiscal revenue systems in 18 countries*. Schemmel J.P. & Dräger D.(eds.), GTZ. 93 págs.
- Tieguhong J.C. y O. Ndoye. 2007. *The impact of timber harvesting in forest concessions on the availability of Non-Wood Forest Products (NWFP) in the Congo Basin*. FAO Forest Harvesting Case Study 23. ISBN: 978-92-5-105709-4.
- Tieguhong, J.C. y Ndoye, O. 2008. *Sustainable forest management in Cameroon: What conceptual framework guides and informs progress? En: In Search for Common Grounds: Adaptation, Collaboration and Equity in local forest policies and management in Cameroon*. M.C. Diaw; P.R. Oyono y R. Prabhu (eds.). CIFOR. 21 págs.