Emerger sin sumergir: el desafío de las políticas internacionales sobre el medio ambiente en África Central

África Central está inundada de iniciativas para la gestión de los recursos naturales, a veces regionales, otras veces internacionales. En esa región boscosa por excelencia, el conjunto de dichas iniciativas afecta al sector de los bosques directa o indirectamente. Los instrumentos más activos en ese sentido son, sin duda alguna, los Acuerdos Voluntarios de Asociación del Plan de Acción para la aplicación de leyes, gobernanza y comercios forestales (FLEGT, por sus siglas en inglés), y la Reducción de las Emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación de los Bosques, la conservación, el incremento de las reservas de carbono y la gestión sostenible del bosque (REDD+). El primero, que emana de un cambio de política de la Unión Europea en 2003, destinado a limitar tanto la explotación ilegal de los bosques como los efectos nefastos de dicha explotación en los países productores, fue objeto de acuerdos con Camerún, el Congo y la República Centroafricana (RCA). La República Democrática del Congo (RDC) está en la fase de negociación, mientras que Gabón inició las negociaciones pero luego las interrumpió. REDD+ por su parte ha sido aceptado por todos esos países, con diversos resultados. La RDC va a la cabeza mientras que Gabón ha hecho una pausa en el desarrollo del dispositivo necesario para la aplicación del sistema REDD+, a pesar de que en 2014 ese país aprobó una Ley de Desarrollo Sostenible que facilitará, entre otras cosas, la comercialización del carbono. (1)

Además de FLEGT y REDD+, los Estados de la sub-región se van adhiriendo progresivamente a ciertos instrumentos que, si bien no están todos directamente relacionados con el sector del bosque, tendrán fuerte incidencia sobre éste, en la medida en que todos esos países poseen bosques que cubren aproximadamente el 50% de sus territorios respectivos. Entre los más importantes figuran la Alianza por los Bosques Tropicales 2020 (más conocida por su sigla en inglés, TFA 2020) y la Iniciativa para la Restauración del Paisaje Forestal Africano (AFR 100 – African Forest Landscape Restoration Initiative). Podemos mencionar también las supuestas innovaciones en el campo de la lucha contra los cambios climáticos: el Fondo Verde para el Clima, el Acuerdo de París 2015 sobre el clima, etc. Todas esas iniciativas son oficialmente portadoras de excelentes intenciones para el desarrollo de la sub-región, por lo cual no es sorprendente que todos los gobiernos las hayan aceptado. Sin embargo, las experiencias pasadas de iniciativas internacionales pintadas con los más bellos colores deberían enseñarnos a ser muy prudentes.

Ante todo, hay que preocuparse por las comunidades rurales en general, y en particular por las comunidades de los bosques, ya que a pesar de ser meras espectadoras de esas grandes iniciativas, suelen ser las primeras afectadas. Es importante ver el caso de los proyectos REDD+ en las demás sub-regiones de África (Kenia, Uganda, Mozambique, etc.). En Uganda, por ejemplo, 22.000 personas fueron expulsadas de los distritos de Mubende y Kiboga para permitir la instalación de un inmenso proyecto REDD+. Más cerca de nosotros, ya existen ejemplos de proyectos REDD+ que amenazan gravemente la supervivencia de grupos autóctonos, como veremos a continuación. Luego de dar una mirada retrospectiva a las enseñanzas de REDD+ y FLEGT en nuestros países, veremos los riesgos que conllevan las nuevas iniciativas y sabremos si dichas enseñanzas fueron tomadas en cuenta. Finalmente, propondremos algunas medidas provisorias para evitar que los

nuevos instrumentos de desarrollo no se transformen en instrumentos de muerte.

Las comunidades que dependen del bosque, REDD+ y FLEGT: lecciones del pasado que inspiran desconfianza, o al menos prudencia

Existen varios análisis de los últimos años sobre la eficacia de esos dos instrumentos. Los resultados son unánimes: si bien permitieron liberar progresivamente el espacio político y despertar en las poblaciones un mayor interés por las políticas sobre bosques, ninguno de esos dos instrumentos ha resultado satisfactorio ni ha respondido plenamente a sus propios objetivos iniciales.

FLEGT: iniciado para luchar contra la explotación ilegal de los bosques, este instrumento está lejos de haber logrado sus objetivos iniciales. Cuando se firmaron los Acuerdos Voluntarios de Asociación en 2009 en los casos de la RCA y la República del Congo, y en 2010 en el de Camerún, la ambición implícita de la mayoría de los actores era que se otorgarían licencias FLEGT ya en 2013, coincidiendo con la entrada en vigor del Reglamento de la Unión Europea sobre la Madera. Tres años más tarde, ninguna licencia FLEGT ha sido otorgada. Para comprenderlo es necesario explicar que esas licencias confirmarían la relativamente buena gobernanza del sector forestal, debida en particular a una mejor aplicación de las leyes. En otras palabras, entre 2009 o 2010 y 2016, los Estados no han logrado demostrar que están gestionando mejor sus bosques. ¿Qué implica esto para las comunidades, en la práctica?

Hay que resaltar que un cambio positivo observado gracias a dicho instrumento es que la sociedad civil y las comunidades han obtenido un mejor lugar en la mesa de negociación. Ahora pueden expresar su opinión, tanto sobre la elaboración de las leyes y políticas como sobre su puesta en práctica. A título de ejemplo, en Camerún, la sociedad civil y las comunidades autóctonas forman parte oficial de las instancias de seguimiento de los Acuerdos Voluntarios de Asociación. Sin embargo, más allá de la participación, hay que considerar hasta qué punto se toma en cuenta la opinión de dichos participantes. En efecto, en todos los países ha sucedido frecuentemente que las opiniones manifestadas por la sociedad civil y las comunidades se dejen de lado sin una verdadera explicación. Del mismo modo, a pesar de la llegada del FLEGT, las condiciones de vida de las comunidades no han mejorado; en algunos casos incluso han empeorado. En Camerún, desde enero de 2015 las poblaciones ya no reciben su parte de las regalías forestales anuales. Aunque este cambio no se deba a FLEGT, los numerosos reclamos de las comunidades que dependen del bosque contra la supresión de su parte de las regalías no han logrado cambiar nada. Finalmente, a nivel general, la explotación de los bosques no ha disminuido en ningún país de la sub-región. Los casos de cargamentos de madera ilegal que llegan a Europa o a China han sido objeto de numerosos informes. Uno de los más espectaculares fue la confiscación en suelo belga de un cargamento de Afromorsia en 2013, una especie que figura en el listado CITES. (2)

REDD+: Al igual que FLEGT, REDD+ ha facilitado la participación de grupos que usualmente son excluidos de los procesos de decisión. En cada etapa de la Preparación para la Inversión, la sociedad civil se movilizó para transmitir la importancia del respeto a los derechos de las comunidades. Si bien ese mensaje fue parcialmente comprendido, en particular sobre la necesidad de salvaguardias sociales y ambientales, el resto parece haberse perdido entre oídos sordos. La participación propiamente dicha es considerada como un favor. Hay que decir que, sin una definición clara de lo que se entiende por "participación", es muy fácil desvalorizar dicho término. Un ejemplo claro es el de la República del Congo, donde el gobierno redactó en 2014 un manual para instruir a las comunidades del bosque sobre las salvaguardias de REDD+, pero sólo lo presentó a la sociedad civil en vísperas del curso. Eso a pesar de que esa misma sociedad civil debería haber contribuido con su experiencia a toda la etapa de concepción del material educativo. Más recientemente, el

gobierno de Camerún también distorsionó el significado de la participación cuando invitó a la sociedad civil a comentar en el plazo de una semana su documento estratégico para la inversión en proyectos REDD+. En una semana, una sociedad civil muy diversa debía comentar un documento con un centenar de páginas, redactado en inglés, en un país mayoritariamente francófono. Finalmente, siempre es crucial cuestionar la legitimidad de los “participantes” en todas partes. Aparte de asociaciones autóctonas y jefes tradicionales, ningún agrupamiento de poblaciones del bosque participa en esas discusiones que, sin embargo, afectarán ante todo sus estilos de vida.

A diferencia de FLEGT, que aún no tuvo efectos negativos directos sobre las comunidades del bosque, REDD+ ya ha provocado sufrimiento en la RDC. En efecto, los proyectos de Ibi-Bateké y Maï-Ndombé están allí para demostrar que las comunidades de toda la sub-región corren grandes riesgos. En ninguno de los dos proyectos se pidió el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades locales y autóctonas (Batwa), a pesar que éstas poseen derechos consuetudinarios sobre las tierras utilizadas por los proyectos. En ambos casos, las empresas que explotan los créditos de carbono aplicaron el principio de “dividir para reinar”. Un sector de las comunidades, sobre todo las élites y los jefes de aldea, recibió parte de los ingresos ya generados, lo cual permitió a la empresa declarar que distribuye equitativamente los beneficios. Mientras tanto, la mayoría de la población se ve privada de dichos ingresos. Y lo más importante es que, en Maï-Ndombé por ejemplo, esa situación ha creado tensiones entre quienes se oponen con vehemencia al proyecto y quienes lo defienden. Finalmente, como en el caso de FLEGT, REDD+ no demuestra ser eficaz con respecto a sus objetivos más fundamentales: reducir la deforestación y la degradación de los bosques. Las evaluaciones realizadas sobre los proyectos mencionados, los cuales otorgan créditos de carbono, dan cuenta de una progresión considerable del deterioro de los bosques. (3)

Ni FLEGT ni REDD+ han aportado un verdadero cambio substancial en cuanto a los derechos de las comunidades. En la República del Congo, durante la puesta en práctica de los Acuerdos Voluntarios de Asociación de FLEGT se aprobó una ley sobre los pueblos autóctonos, pero su aplicación sigue siendo imposible debido a la ausencia de textos que la reglamenten. En la RDC, a pesar de grandes promesas, REDD+ no logra hacer avanzar reformas fundamentales para su puesta en práctica: ordenamiento territorial, gestión de la propiedad de tierras, etc. Si bien es posible encontrar una relación entre el interés de la sociedad civil por participar en el proceso REDD+ y la promulgación de un decreto favorable para los bosques comunitarios en 2015, el hecho es que ese decreto no es claro, como tampoco lo es su verdadero interés para las comunidades. En tal contexto, ¿cómo confiar en nuevos instrumentos, sobre todo cuando atraen con tanta fuerza la atención de los gobiernos, si, una vez más, como en los casos de FLEGT y REDD+, el lugar de las comunidades dependientes de los bosques no está aclarado desde el inicio?

Las iniciativas actuales no pueden ocuparse de las causas profundas

La razón por la cual ni FLEGT ni REDD+ pueden cambiar profundamente la situación actual de las comunidades del bosque es que dichos instrumentos no tienen como objetivo realizar cambios profundos. Entre los cambios necesarios para lograr que las comunidades saquen finalmente provecho de los bosques hay tres que se destacan: reconocer y asegurar los derechos territoriales consuetudinarios; establecer una participación real e indiscutible sobre los beneficios; y garantizar el acceso a la justicia, en particular, a la indemnización en caso de perjuicios. Ahora bien, si esos cambios fundamentales no son parte de los mandatos de FLEGT ni de REDD+, menos lo serán en los casos del TFA 2020 o del AFR 100.

Reconocer y asegurar los derechos consuetudinarios sobre las tierras boscosas: existen numerosos casos en los que las comunidades han sido incapaces de actuar frente a una explotación ilegal o un

proyecto REDD+ injusto, simplemente debido al tipo de derechos que les son reconocidos sobre las tierras donde se realizan tales actividades. Si bien las comunidades reivindican derechos consuetudinarios sobre más del 70% de las tierras, menos del 10% son oficialmente reconocidos. Esta diferencia es muy útil para los inversores del sector forestal. En los proyectos REDD+ anteriormente mencionados, las comunidades fueron expulsadas en base al principio erróneo según el cual el Estado es el propietario de las tierras y, como tal, puede cederlas a su antojo. Además, el derecho reconocido de inmediato en los bosques de toda la sub-región es el de uso, haciendo difícil e incluso imposible que las comunidades puedan cerrarle el paso a un inversor que ha invadido sus bosques. A esto se agrega la escasa transparencia que reina en el sector forestal; las comunidades suelen verse obligadas a recurrir a la administración para identificar las empresas que extraen madera de sus propias tierras.

Acceso a indemnización y participación real sobre los beneficios: si bien todas las leyes sobre los bosques y territorios disponen de reglas para la indemnización en caso de daños o pérdidas, la práctica suele ser muy diferente. Los montos concedidos como compensación son a veces muy inferiores a los beneficios reales que las comunidades obtenían de sus tierras. Así sucede en Camerún, en la República del Congo e incluso en Gabón. Además, el respeto de las disposiciones legales, por débiles que sean, es muy problemático. En cuanto al acceso a los beneficios, las reglas actuales permiten a las comunidades, en todos los países excepto Camerún, recibir una parte proporcional de los ingresos generados por la explotación forestal y la comercialización del carbono. Dichos beneficios, que llegan generalmente con mucho atraso al nivel de la comunidad, no son siempre administrados con eficacia, pues las comunidades disponen de poca capacidad de gestión financiera. En realidad, los principales beneficiarios siguen siendo las empresas, las ONG promotoras de proyectos REDD+, y los intermediarios.

Más globalmente, existe incoherencia entre los objetivos de buena gestión de los bosques y las necesidades de desarrollo de los países. Luego de la crisis del hambre de 2008, se observó un florecimiento de la “visión emergente” en el Congo, Gabón, Camerún, la República Democrática del Congo y la República Centroafricana, poniendo a estos países en competencia en cuanto al plazo para desarrollarse. Así, para Camerún, la ambición es convertirse en país emergente en 2035; en la RDC el objetivo se fijó para 2030; en la República del Congo y en Gabón la fecha fue trazada para 2025. La ambición de Guinea Ecuatorial es aún mayor: ese país prevé su emergencia económica para 2020. La principal opción de desarrollo elegida en esos países se basa en la valorización de su capital a base de recursos naturales. No se trata sólo de seguir dependiendo del petróleo, que en todos esos países representa más del 60% del patrimonio nacional, sino de diversificar los recursos naturales valorizados. Un indicador de esta nueva tendencia es la conversión progresiva de los bosques para fines agrícolas, de minería o de infraestructura. Si se considera que en el transcurso de los últimos 10 años, aproximadamente 2 millones de hectáreas de bosques han sido atribuidas a inversiones no forestales (agricultura, minería, infraestructura, etc.), se puede afirmar sin rodeos que la eliminación de bosques será descomunal en los próximos años. Del mismo modo, los permisos otorgados en 2011 para extraer petróleo en el parque de conservación de Virunga, el más antiguo de la RDC, son un ejemplo más de las contradicciones que caracterizan a los gobiernos de la sub-región en materias de políticas medio ambientales.

¿Qué hacer?

Como hemos visto, REDD+ y FLEGT son poco operantes y literalmente incapaces de cumplir sus propios objetivos. Cuando no afectan negativamente a las comunidades, les aportan poca cosa, debido principalmente a que dejan intactas las causas profundas que hemos descrito brevemente y a las cuales podríamos añadir una larga lista. La TFA 2020 y la AFR 100, como tantas otras

iniciativas, se toparán con los mismos problemas. Se trata de iniciativas que intentan parchar las cosas por periodos, sin cambiar los principales problemas que aquejan la gestión de recursos naturales. La TFA 2020, con su objetivo de “desarrollar una agricultura sostenible basada en la asociación entre públicos y privados”, prevé ayudar también a los pequeños productores. Se tratará principalmente de apoyos puntuales para el desarrollo de plantaciones. Sin embargo, nada está previsto con respecto a las causas estructurales.

En lo que respecta a la AFR 100, es aún muy pronto para evaluar su capacidad de influir sobre las comunidades del bosque de África Central. Su objetivo de “restaurar 100 millones de hectáreas de paisajes boscosos de aquí a 2030” es muy ambicioso y ciertamente loable para las comunidades que podrían ver restaurado su medio ambiente. Sin embargo, las modalidades de acceso a las tierras todavía no han sido especificadas. En el sitio internet del World Resource Institute sobre la AFR 100, se indica que algunos Estados ya habrían estado de acuerdo en “restaurar” 41 millones de hectáreas. (4) Entre esos Estados figuran la RDC y la RCA. Por el momento, no se ha iniciado ningún proceso de consulta con la población de esos países; sin embargo, es indudable que las tierras para “restaurar” serán tierras comunitarias, pues ni el Estado de la RDC ni el de la RCA pueden pretender ser propietarios de tales extensiones. Parece razonable entonces preguntarse quién ganará con la “restauración” de los bosques. El objetivo parece noble, pero los riesgos son importantes. Algunos ejemplos de proyectos REDD+ en la RDC son suficientes para demostrar que una iniciativa de restauración puede ser pernicioso tanto para el medio ambiente (la destrucción de la biodiversidad de la sabana y su reemplazo por el monocultivo) como para las comunidades (acaparamiento de tierras y destrucción de recursos esenciales).

En base a lo anterior, es fácil imaginar que la TFA 2020 y la AFR 100 podrían seguir los pasos de REDD+ y FLEGT y, por consiguiente, afectar negativamente a las comunidades o no mejorar de manera significativa su nivel de vida. Esa no es razón suficiente para desaconsejar a las comunidades y la sociedad civil que participen en su puesta en práctica. Es bien sabido que, en general, dichos actores se dividen entre los que opinan que es mejor no sentarse en una mala mesa de negociación, y quienes piensan que si uno no se sienta a la mesa está sobre la mesa, es decir, es el menú. Por nuestra parte, pensamos que a veces hay que implicarse en ese tipo de procesos, o al menos informarse sobre ellos, para disponer de las herramientas necesarias para mejorarlos cuando es posible, o combatirlos de ser necesario. De momento, es posible recomendar tres medidas con respecto a esas iniciativas que sin duda se multiplicarán en los próximos años:

Elaborar los argumentos antes de sentarse a la mesa: un problema que se ha observado es que la sociedad civil y las comunidades raras veces logran imponer la agenda. Sin embargo, las salvaguardias ambientales y sociales, hoy día casi obligatorias en todo mecanismo REDD+, son una prueba de la capacidad de esos actores de influir en el programa, siempre y cuando estén preparados para defender sus posiciones. Para ello, hay que lograr previamente una buena cohesión interna.

Apuntar a los derechos substanciales: el principal aporte de FLEGT en el Congo fue la aprobación de una ley sobre los pueblos autóctonos. Los demás cambios tanto en el Congo como en otros países se refirieron a derechos menos consistentes e intangibles, como el derecho a participar en ciertos espacios de toma de decisión. Es importante alentar reformas que realmente apunten a cambiar la vida de las comunidades, tales como las que permitirían asegurar los derechos consuetudinarios sobre la tierra, un mejor reparto de los beneficios, acceso garantizado a los instrumentos de indemnización en el caso de sufrir perjuicios, etc.

Comparar, “nombrar y apreciar” los buenos ejemplos: las ONG de la sub-región deben documentar más los ejemplos positivos de gestión de los recursos naturales de los demás países, con el fin de

proponer soluciones concretas y factibles. Los gobiernos suelen oponerse a las propuestas de leyes más respetuosas de los derechos tradicionales bajo el argumento de que “no son factibles”. Sin embargo, la región está abarrotada de ejemplos positivos. Los casos de Ghana, Botsuana y Burkina Faso muestran que es posible reconocer importantes derechos territoriales a las poblaciones sin frenar el desarrollo del país. Fue ese tipo de aprendizaje lo que incentivó a la Red Africana de Derechos Comunitarios (African Community Rights Network) a publicar, en 2014, un informe comparativo sobre los derechos comunitarios, REDD+ y FLEGT (5). La Red acaba de desarrollar un índice de evaluación del grado de protección de los derechos territoriales en África. Ya se realizó un primer análisis aplicando ese índice en ocho países, y cabe suponer que los resultados tenderán a mostrar lo que está funcionando, con el fin de alentar a todos los Estados a mejorar su posición.

Téodyl Nkuintchua, nkuintchua@yahoo.fr

Centre pour l'Environnement et le Développement, www.cedcameroun.org

(1) <http://gabonreview.com/blog/developpement-durable-les-inquietudes-de-la-societe-civile-sur-la-nouvelle-loi-dorientation/>

(2) <http://www.radiokapi.net/environnement/2013/11/28/allemanne-saisie-de-deux-cargaisons-de-bois-illegalement-exporte-de-la-rdc>

(3) <http://wrm.org.uy/es/articulos-del-boletin-wrm/seccion2/proyecto-de-bosques-tropicales-en-la-cuenca-del-congo-las-comunidades-desconfian-de-la-revolucion-conservacionista/>

(4) <http://www.wri.org/our-work/project/AFR100/restoration-commitments#project-tabs>

(5) <http://www.cedcameroun.org/flegt-redd-et-droits-des-communautes-aux-forets-et-a-la-terre-en-afrique-lecons-apprises-et-perspectives/>