



FACULTAD DE DERECHO

ACCESO A LA JUSTICIA Y
GOBERNANZA DE LOS RECURSOS
NATURALES EN ÁFRICA
SUBSAHARIANA

Autor: Francisco Villegas Alonso

5º E-3 D

Derecho Internacional

Tutor: Adam David Dubin

Madrid

Abril 2019

RESUMEN

Este trabajo analiza los distintos modelos de gobernanza de los recursos naturales y el acceso a la justicia en el África subsahariana y su efecto en los pueblos indígenas y las comunidades locales. Concretamente, se ha llevado a cabo un estudio teórico de los principales conceptos jurídicos involucrados y de su evolución reciente, para posteriormente profundizar como estudio de caso práctico en la tala de madera ilegal en la República de Camerún.

Una vez finalizada la investigación, concluimos que aunque la concienciación hacia la sostenibilidad está en aumento y las cumbres y declaraciones se multiplican, sigue habiendo problemas para llevar a la práctica las soluciones planteadas. El principal es la falta de transparencia y la dificultad para medir la aplicación y efectividad de las medidas, causada por la falta de interés o incentivos de las partes involucradas por proteger realmente los derechos de los más débiles y los espacios naturales que habitan. Todo esto no debe hacernos olvidar que los avances son numerosos y que estamos en el camino correcto para conseguir un modelo de gobernanza y acceso a la justicia efectivos en la región, escalando los buenos ejemplos y desechando las malas prácticas.

Palabras clave: África subsahariana, Camerún, acceso a la justicia, gobernanza, recursos naturales, desarrollo sostenible, justicia medioambiental, tala ilegal

ABSTRACT

This paper analyzes the different models of natural resource governance and access to justice in sub-Saharan Africa and its effects on indigenous peoples and local communities. Specifically, a theoretical study of the main legal concepts involved and their recent evolution has been carried out, to be further developed as a practical case study of illegal logging in the Republic of Cameroon.

Once the research was completed, we concluded that although awareness towards sustainability is increasing and summits and declarations are multiplying, there are still problems in implementing the solutions put forward. The main one is the lack of transparency and the difficulty in measuring the application and effectiveness of the measures, caused by the lack of interest or incentives of the parties involved to really protect the rights of the weakest and the natural spaces they inhabit. All this should not make us forget that progress is numerous and that we are on the right track to achieve an effective model of governance and access to justice in the region, scaling up good examples and discarding bad practices.

Keywords: Sub-Saharan Africa, Cameroon, access to justice, governance, natural resources, sustainable development, environmental justice, illegal logging

ABREVIATURAS

| | |
|--------------|--|
| AVA | Acuerdo Voluntario de Asociación |
| EUTR | Reglamento para la Madera de la Unión Europea (en sus siglas en inglés) |
| FLEGT | Plan de Acción sobre aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (en sus siglas en inglés) |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| ICCA | Territorio o área conservada por comunidades locales o pueblos indígenas (abreviatura de uso genérico internacional) |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| ONG | Organización No Gubernamental |
| PIB | Producto Interior Bruto |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PYME | Pequeña y Mediana Empresa |
| UE | Unión Europea |
| UICN | Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza |
| WWF | Fondo Mundial para la Naturaleza (en sus siglas en inglés) |

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUCCIÓN | 5 |
| 1.1. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVO..... | 5 |
| 1.2. ESTRUCTURA Y METODOLOGÍA | 7 |
| 2. ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES CONCEPTOS JURÍDICOS | 8 |
| 2.1. DESARROLLO SOSTENIBLE Y SOLUCIONES “TRIPLE-WIN”..... | 9 |
| 2.2. ACCESO A LA JUSTICIA..... | 10 |
| 2.3. GOBERNANZA | 13 |
| 2.4. JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL..... | 15 |
| 3. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y LAS COMUNIDADES AUTÓCTONAS E INDÍGENAS | 17 |
| 3.1. BREVE REPASO DE LA ECONOMÍA, POLÍTICA E HISTORIA DE ÁFRICA CON ENFOQUE EN SU INCIDENCIA EN LA GOBERNANZA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA | 17 |
| 3.2. LA GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA | 21 |
| 4. ESTUDIO DE CASO DE LA TALA DE MADERA ILEGAL EN LA REPÚBLICA DE CAMERÚN | 24 |
| 4.1. EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA..... | 26 |
| 4.2. EL ACUERDO VOLUNTARIO DE ASOCIACIÓN..... | 32 |
| 4.3. CRÍTICAS AL SISTEMA Y DÉFICITS EN SU APLICACIÓN | 36 |
| 5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA EL FUTURO | 43 |
| 6. BIBLIOGRAFÍA | 47 |

1. INTRODUCCIÓN

El presente Trabajo de Fin de Grado tiene como finalidad analizar la situación actual de la gobernanza de los recursos naturales y el acceso a la justicia en el África subsahariana, repasando las iniciativas tanto locales como internacionales y centrándose para ello en el caso de la tala de madera ilegal en el Estado de Camerún.

1.1. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVO

Entrados ya en el año 2019, la humanidad ha asumido que nuestros actos afectan al medio ambiente y a los ecosistemas interconectados de la Tierra, nuestro planeta, a una gran escala. Nos encontramos, según el consenso de la comunidad científica, en un momento crucial para la historia del Homo Sapiens. Los próximos 20 o 30 años serán los últimos en los que podremos aún elegir si queremos preservar y proteger el planeta tal y como ha existido en los últimos millones de años o, por el contrario, nos abocamos al abismo del cambio climático duro y la extinción masiva de la mayoría de especies conocidas.

Cuando pensamos en el cambio climático debemos tener en cuenta que, aunque este es un proceso que tiene lugar a nivel global y que afecta a todos los seres vivos y a todos los ecosistemas del planeta, no perjudica a todos por igual. De hecho y desgraciadamente, el cambio climático provocado por la sobreexplotación de los recursos naturales es un fenómeno muy injusto: son las comunidades más pobres, ubicadas en los lugares donde actualmente se encuentran los recursos naturales de interés (minerales, combustibles fósiles, tierras fértiles para la agricultura, madera...) y las que menos contaminan, las que se ven perjudicadas de forma más directa.¹ Mientras tanto, nacionales de países como Estados Unidos, causante histórico de la situación actual y que sigue siendo a día de hoy

¹ Caballero, I., “El cambio climático se ceba en los más pobres”, *Mundo Negro*. Revista electrónica de Ciencias Sociales enfocada en África, 02/12/2015 (disponible en <http://mundonegro.es/el-cambio-climatico-se-ceba-en-los-mas-pobres/>; última consulta el 4 de febrero de 2019).

el segundo país del mundo por emisión de gases de efecto invernadero, no sufren de forma tan directa y tan grave las consecuencias de sus actos.

Desde un punto de vista legal, para poder ayudar y garantizar un trato justo a los pueblos indígenas y a los habitantes de los países más afectados por la explotación de los menguantes recursos naturales, es necesario que se tomen medidas no solo a escala global sino de impacto local. Entre ellas, es especialmente importante garantizar un acceso a la justicia para estos individuos, que ven cómo día tras día, sistemas judiciales corruptos o demasiado débiles para abarcar la miríada de problemas relacionados con estos problemas relativos a recursos naturales, son incapaces de garantizarles los derechos humanos más básicos. Al facilitarles una manera de defender sus propios intereses, estaremos indirectamente ayudando a proteger estos espacios naturales tan valiosos de los que depende su forma de vida.

Una de las zonas más afectadas por esta injusticia y en la que centraremos este trabajo de investigación es el África subsahariana. Se trata de una de las regiones menos desarrolladas del planeta a día de hoy, con todos los riesgos y oportunidades que ello supone. Por una parte, los estados subsaharianos lograron su independencia hace relativamente poco y no son todo lo fuertes y estables que deberían para conseguir una efectiva aplicación de sus leyes. Además, la corrupción y las influencias extranjeras y privadas, sobretudo en aquellos regímenes donde no existe la democracia o en los que esta no funciona con las garantías que debiera, también pervierten la fuerza de la ley y la vuelven contra aquellos a los que precisamente debería proteger. Sin embargo, por otra parte, podemos considerar esta región como una en la que hay aun mucho espacio de maniobra para proteger los recursos naturales; gracias en parte a este mismo infradesarrollo y al modo de vida tradicional de miles de tribus indígenas que han coexistido durante milenios con el medio natural que les rodea y también a la rica biodiversidad de la que disfrutaban estos estados.

Todas estas características únicas hacen que el África subsahariana sea una región de especial interés para el análisis, desde un punto de vista jurídico, de la gobernanza de los recursos naturales y del acceso a la justicia de sus pueblos. De entre todos los países de la región, hemos decidido utilizar el ejemplo del Estado de Camerún y su política de protección de los ecosistemas forestales. Se trata de un ejemplo muy representativo e

interesante por las características propias del país, que resumen muchos de los problemas de la región en general. Camerún tiene una superficie forestal y selvática que cubre más de un 45% de su superficie². Además, como veremos en detalle más adelante, en ella habitan multitud de tribus indígenas que, aunque numerosas, representan una minoría sobre el total de la población del Estado, creando conflictos sociales de interés para nosotros. Finalmente, la reciente aprobación del Acuerdo Voluntario de Asociación con la UE en relación a la tala ilegal de madera³, nos permite también introducir y valorar el problema desde un punto de vista de la cooperación internacional.

Con todo esto, conseguiremos abordar las distintas alternativas al problema de la gobernanza y el acceso a la justicia, ver qué está funcionando y qué no, y proponer ideas que ayuden a mejorar y acelerar los avances en este aspecto.

1.2. ESTRUCTURA Y METODOLOGÍA

Para analizar la gobernanza de los recursos naturales y el acceso a la justicia en el África subsahariana, deberemos primero abordar la definición y explicación de una serie de conceptos jurídicos básicos en este tema como son el acceso a la justicia, la gobernanza y desarrollo sostenible o algunos más actuales como la justicia medioambiental o las “*soluciones triple win*”. Analizaremos posteriormente la situación desde un punto de vista más general, viendo cuáles están siendo los principales escollos para avanzar hacia una gobernanza de los recursos naturales que respete los intereses de todas las partes afectadas sin olvidar la protección de la naturaleza en sí y mirando tanto a corto como a largo plazo.

Además, por los motivos que hemos dado antes, estudiaremos el caso de la tala ilegal de madera en Camerún y veremos las iniciativas que se están tomando para mejorar la situación en esta zona, tanto a nivel local como nacional e internacional, fijándonos en el

² FAO., “Global Forest Resources Assesment 2015”, Roma, 2015, pp. 52 (disponible en <http://www.fao.org/3/a-i4808e.pdf>; última consulta el 12 de febrero de 2019).

³ Acuerdo de asociación voluntaria entre la Unión Europea y la República de Camerún sobre la aplicación de las leyes forestales, la gobernanza y el comercio de madera y productos derivados con destino a la Unión Europea (FLEGT) (Diario Oficial de la Unión Europea nº L 092 de 6 de abril de 2011 pp. 4 – 125).

papel que pueden adoptar grandes actores internacionales como la UE o la ONU. Finalmente, terminaremos enumerando algunas de las propuestas para el futuro y las conclusiones a las que hemos llegado durante la investigación y posterior redacción de este Trabajo de Fin de Grado.

Para llevar a cabo todo esto, habrá que llevar a cabo un estudio de los principales informes redactados por organizaciones internacionales como la ONU o el PNUD sobre estos temas. En los informes y publicaciones, encontraremos referencia a artículos doctrinales que, en ocasiones, deberemos analizar en más profundidad. Por otra parte, abordaremos textos legislativos internacionales y declaraciones tanto a nivel global como africano o firmados y redactados por tribus indígenas locales. Respecto a estos textos y a su aplicación efectiva, nos referiremos a las críticas realizadas y argumentadas por organizaciones no gubernamentales en sus artículos e informes. De esta forma, estaremos en condiciones de llevar a cabo un análisis de la situación que resuma todas las distintas perspectivas y opiniones en juego, desde un punto de vista jurídico.

2. ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES CONCEPTOS JURÍDICOS

Para poder entender en toda su magnitud la dimensión del problema y comprender el enfoque de las distintas iniciativas de empoderamiento legal de las comunidades más afectadas, debemos explicar antes una serie de ideas. Se trata de conceptos jurídicos de reciente creación y asociados a los derechos humanos de segunda y tercera generación pues se refieren tanto al derecho al medio ambiente como al derecho a una vida digna (ambos relacionados) o a la solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos del mundo, todo ello desde el enfoque de la solidaridad y la universalidad. Al ser ideas más o menos recientes, su significado es aún ambiguo y no está totalmente consensuado entre la doctrina. Por ello, definirlos es a veces imposible y no permitiría entender la complejidad y la evolución del concepto. En las próximas páginas analizamos en profundidad los términos clave que nos permitirán abordar el tema del acceso a la justicia, la gobernanza de los recursos naturales y el empoderamiento de los más desfavorecidos en el África subsahariana.

2.1. DESARROLLO SOSTENIBLE Y SOLUCIONES “TRIPLE-WIN”⁴

Desde que en el año 1990, con el primer Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD⁵, se definiera el concepto de desarrollo humano hasta hoy, se ha avanzado mucho. En este informe, surgió la idea de desarrollo humano como el “*proceso de ampliar las opciones de las personas para que puedan llevar una vida que valoren*” y se creó también el Índice de Desarrollo Humano, como propuesta alternativa al PIB para medir el bienestar del ser humano. Este índice incluyó indicadores como el estándar de vida, la salud, la esperanza de vida media o el nivel de educación; valores difícilmente cuantificables y que van más allá de los números puros de la economía, pero que definen mejor la calidad de vida del ser humano en sociedad. El índice constituyó un avance revolucionario en aquel momento y fue el paso previo a la Cumbre de la Tierra de Rio de Janeiro (1992).

Durante las siguientes décadas y hasta el día de hoy, la concienciación medioambiental y el impacto de las acciones humanas sobre los ecosistemas ha aumentado. Por eso, era necesario que este tercer indicador comenzara a tenerse en cuenta a la hora de medir la calidad del desarrollo de una economía. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuyo horizonte estaba ubicado en el año 2015 y con un enfoque principalmente humanista y poco centrado en la ecología, han sido sustituidos por los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, contenidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁶, que fue aprobada por los Estados Miembros de la ONU en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible de 2015.

Surge así la idea de desarrollo sostenible, que combina los tres ramas fundamentales del desarrollo humano: económica, social y ecológica. El desarrollo sostenible consiste en satisfacer las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para cubrir las propias. La equidad intergeneracional -evitar la

⁴ Slay, B., “Triple Wins for Sustainable Development”, PNUD *Bureau for Development Policy*, Junio 2012, pp. 4 – 7.

⁵ PNUD., “Desarrollo Humano Informe 1990”, Tercer Mundo Editores, Bogotá-Colombia, 1990, pp. 31-46 (disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf; última consulta el 20 de marzo de 2019).

⁶ Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Resolución de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, *A/RES/70/1* de 25 de septiembre de 2015).

transferencia injustificada de los riesgos del desarrollo de las generaciones presentes a las futuras, sin sacrificar la reducción de la pobreza y la desigualdad actuales- está implícita en este enfoque del desarrollo.

En referencia al desarrollo sostenible, la ex-presidenta de Brasil Dilma Rousseff hablaba en estos términos en un discurso sobre la cumbre Rio+20:

En mi Gobierno, cuando hablamos de desarrollo sostenible nos referimos al crecimiento acelerado de nuestra economía para distribuir la riqueza, para crear puestos de trabajo formativos y para aumentar los ingresos de los trabajadores. Nos referimos a la distribución del ingreso para erradicar la pobreza extrema y reducir la pobreza, incluyendo políticas públicas para mejorar la educación, la salud, la seguridad pública y todos los servicios públicos proporcionados por el gobierno brasileño. Nos referimos a un crecimiento regional equilibrado para corregir la desigualdad entre las regiones de Brasil. Nos referimos a la creación de un vasto mercado de bienes de consumo masivo, que proporcionará el apoyo interno a nuestro desarrollo. Queremos decir que Brasil se está convirtiendo, y nos convertiremos, en un país de clases medias. Nos referimos al desarrollo con la sostenibilidad medioambiental como requisito previo. El desarrollo sostenible también significa fortalecer la participación social y la democracia, alentando y defendiendo nuestros valores, nuestra cultura y nuestra diversidad cultural.⁷

Básicamente, esta concepción del desarrollo sostenible busca estudiar lo que puede suceder cuando se combina el “crecimiento verde” (nexo de unión entre lo económico y lo medioambiental) con el “crecimiento inclusivo” (nexo de unión entre lo económico y lo social). Esta mentalidad y estos objetivos se ven concretados en los programas y soluciones “*triple win*”, políticas de desarrollo que regeneran el patrimonio mundial mediante la integración del desarrollo social, el crecimiento económico y la sostenibilidad medioambiental.

2.2. ACCESO A LA JUSTICIA

En 1992, los países firmantes de la Declaración de Río, en su Principio 10, dictaron:

⁷ “Triple Wins for Sustainable Development”, cit. p. 13.

Las cuestiones medioambientales se tratan mejor con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel pertinente. En el plano nacional, cada persona tendrá acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente que obre en poder de las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y actividades peligrosos en sus comunidades, y la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados facilitarán y fomentarán la sensibilización y la participación del público dando amplia difusión a la información. Se garantizará el acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, incluidas la reparación y los recursos.⁸

Así, podemos hablar del acceso a la justicia como uno de los derechos humanos reconocidos en el que más hincapié se ha hecho recientemente y cuya formulación más ha evolucionado. Se trata de un derecho recogido en la mayoría de constituciones de los países del mundo y en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece que: *“toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante tribunales nacionales competentes, que le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o la ley”*⁹. En definitiva, se trata de garantizar un *ius standi* efectivo y en igualdad de condiciones a todos los individuos.

El derecho de acceso a la justicia es probablemente el derecho más importante de todos, pues sirve como instrumento para garantizar la efectiva aplicación del resto de derechos humanos. Basándonos en los tratados, resoluciones de la ONU, reglas y códigos de conducta, el derecho de acceso a la justicia incluye como contenido mínimo una amplia lista de garantías¹⁰. Dentro de estas, podemos diferenciar las que se refieren al acceso a la justicia en su vertiente más formal y teórica de aquellas que recogen aspectos del acceso a la justicia en su sentido más práctico y procesal.

⁸ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Resolución de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, de 14 de junio de 1992).

⁹ Declaración Universal de los Derechos Humanos (Resolución de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, París, 10 de diciembre de 1948,).

¹⁰ Ortiz Ahlf, L., “Obra en Homenaje a Rodolfo Cruz Miramontes, Tomo II, Capítulo El Derecho de Acceso a la Justicia”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2008. (disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2547/2.pdf>; última consulta el 23 de marzo de 2019).

En el primer caso encontraríamos garantías como el derecho a la no discriminación, a un juez imparcial, a un juicio justo, a la igualdad ante la ley, a la presunción de inocencia... Por otra parte, entre los aspectos más prácticos del derecho de acceso a la justicia, se incluirían requisitos puramente procesales como la defensa y asistencia letrada, el derecho a ser informado de manera inmediata y comprensible de sus derechos y de los motivos de la detención, el derecho a ser juzgado en plazo razonable, el derecho a intérprete o traductor o el derecho, en caso de extranjeros, a la notificación consular.

Además, mucho más recientemente, los estados miembros de la ONU han formalizado en el Objetivo número 16 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: *“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”*. En la justificación de este Objetivo, la ONU recuerda que: *“Sin paz, estabilidad, derechos humanos y gobernabilidad efectiva basada en el Estado de derecho, no es posible alcanzar el desarrollo sostenible.”*; y que *“El fortalecimiento del Estado de derecho y la promoción de los derechos humanos es fundamental en este proceso, así como la reducción del flujo de armas ilícitas y la consolidación de la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial”*.¹¹

Entrando un poco más en el detalle, el Objetivo número 16 se descompone en una serie de metas a alcanzar para el año 2030, entre las que se incluyen promover el Estado de Derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos, crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas, garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades o ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial. De aquí a 2030, también se han planteado como objetivos proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos; y promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

¹¹ Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cit. pp. 39-40.

También en África se ha querido dar una relevancia especial al derecho de acceso a la justicia al recogerse este en detalle en el artículo 7 de la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos¹²:

1. Todo individuo tiene derecho a que sea visto su caso, lo cual implica:
 - a) derecho de apelación a órganos nacionales competentes contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos y garantizados por los convenios, leyes, ordenanzas y costumbres vigentes;
 - b) el derecho a ser considerado inocente hasta que un tribunal competente demuestre su inocencia;
 - c) el derecho a la defensa, incluido el derecho a ser defendido por un abogado de su elección;
 - d) el derecho a ser juzgado dentro de un plazo de tiempo razonable por un tribunal imparcial.
2. Nadie puede ser condenado por un acto u omisión que no constituya una ofensa legalmente punible, en el momento en que se cometió. No se puede infligir pena alguna por una ofensa contra la que no existe ninguna disposición en el momento de ser cometida. Las penas son personales y sólo pueden ser impuestas al trasgresor.

La Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos entró en vigor el 21 de octubre de 1986 y a ella están unidos 55 estados africanos entre los que se incluye el país objeto de nuestro posterior estudio de caso: Camerún. La Carta tiene entre sus principales características que recoge derechos de primera, segunda y tercera generación dándoles a todos ellos la misma relevancia y sin separarlos en epígrafes. También destaca por su enfoque en los derechos de los pueblos, y no sólo de los seres humanos como individuos.

2.3. GOBERNANZA¹³

Aunque a todos nos resulte familiar, el concepto “gobernanza” es difuso y los expertos no han conseguido aún alcanzar un consenso sobre su significado. Históricamente se ha usado como sinónimo del término “gobierno” y, sin embargo, queda claro que

¹² Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (Convenio de la Organización para la Unidad Africana, Nairobi, de 27 de julio de 1981).

¹³ Sowman, M., & Wynberg, R. “Governance for Justice and Environmental Sustainability”. Ciudad del Cabo, 2014, Routledge.

actualmente “gobernanza” es una idea más amplia e implica mucho más. En este sentido la gobernanza incluye no sólo acciones gubernamentales sino también extra gubernamentales, llevadas a cabo y dirigidas por actores no estatales con poder a nivel local, nacional, regional o internacional. Partiendo de este punto de inicio común, la doctrina ha desarrollado una serie de definiciones diferentes, entre las que podemos destacar a Mayntz¹⁴: “*La gobernanza es un nuevo modo de gobierno distinto del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y no estatales participan en redes mixtas público-privadas. También se usa para referirse a distintos modos de coordinar acciones individuales o formas básicas de orden social*”, o a Delapalme¹⁵, quien expone que “*la gobernanza es la prestación efectiva de bienes y servicios, tal como la esperan los ciudadanos*”.

Vemos que los distintos intentos de clarificar el concepto y entender de qué hablamos cuando hablamos de gobernanza comparten una gran cantidad de ideas. La diferencia es que para algunos el punto clave está en la estructura de poder que se crea (horizontal y mixta en vez de vertical y jerárquica) y para otros está en el objetivo que se persigue. De manera amplia, podríamos simplificar diciendo que la gobernanza se estructura en torno a sistemas normativos que permiten la toma de decisiones y su implementación por parte de distintos actores sociales de manera coordinada en pos de ciertos objetivos, todo ello en un contexto de debate e interés público.

La gestión y la gobernanza son dos conceptos parecidos que pueden distinguirse con facilidad si tenemos en cuenta que la primera se refiere a qué acciones se toman para lograr determinados objetivos y qué medios se ponen a disposición para ello y la segunda se refiere a quién decide cuáles son los objetivos que hay que perseguir, cómo van a perseguirse y quién tiene el poder, la autoridad y la responsabilidad¹⁶. Otra distinción que nos interesa a la hora de hablar de gobernanza y de su aplicación y efectividad es la

¹⁴ Mayntz, R., “New challenges to governance theory”, *Governance as social and Political Communication*, Periódico de la Universidad de Manchester, Manchester, 2003, pp. 27 – 40.

¹⁵ Delapalme, N. “African governance: The importance of more and better data”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol 24, no 1, 2011, pp 1 – 3.

¹⁶ Borrini-Feyerabend, G., Dudley, N., Jaeger, T., Lassen, B., Pathak Broome, N., Phillips, A. And Sandwith, T., “Governance of Protected Areas; from understanding to action”, UICN, Suiza, 2013, pp. 11 – 12.

diferencia entre la teoría legal “*de iure*” y la realidad o lo que sucede en la práctica “*de facto*”.

En nuestro caso, nos interesa analizar la gobernanza de los recursos naturales que, como veremos más adelante, puede clasificarse en cuatro tipos fundamentales: la gubernamental, la compartida, la privada y la llevada a cabo por comunidades locales o indígenas.

2.4. JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL¹⁷

El concepto de justicia medioambiental surge como un mecanismo de rendición de cuentas para la protección de los derechos y la prevención y el castigo de los errores relacionados con los efectos desproporcionados del crecimiento en los pobres y vulnerables de la sociedad, a causa del aumento de la contaminación y la degradación de los ecosistemas. Lucha también contra el acceso no equitativo a los bienes naturales y los recursos extractivos y los beneficios derivados de su utilización.

La idea empieza a usarse con frecuencia a partir de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro y es un desarrollo de la teoría de la justicia aplicado a los problemas medioambientales. La justicia medioambiental tiene dos dimensiones distintas, una positiva y otra negativa. La primera se enfoca en la igualdad de oportunidades con respecto al acceso a los bienes naturales entre los distintos actores del mundo y pretende dar ayudas a aquellas regiones desfavorecidas y a los más pobres de la sociedad para poner a todos en un mismo punto de partida. Por otro lado, la dimensión negativa de la justicia medioambiental es aquella que busca igualar también desde el punto de vista de los efectos negativos de la degradación y la contaminación ambiental. Esta perspectiva se centra en compensar las injusticias creadas al asumir que los principales causantes del cambio climático y la destrucción de hábitats y ecosistemas son también los que menos sufren las consecuencias negativas de esto.

¹⁷ Walker G., Bulkeley H., “Geographies of environmental justice”, *Geoforum*, 37, 2006, pp. 655 - 659.

Además, podemos distinguir otras dos dimensiones de la justicia medioambiental: la dimensión espacial y la dimensión temporal.

Respecto a la dimensión espacial, no estaríamos refiriéndonos tanto a las fronteras geográficas sino a la idea de “espacio ecológico”. Aunque las fronteras políticas son relevantes a la hora de alcanzar la cooperación entre distintos estados y regiones, en la justicia ambiental son tan importantes o más si cabe, los espacios ecológicos que conforman la biosfera. Las desigualdades ambientales son casi siempre también desigualdades territoriales y los paisajes y ecosistemas son en muchos casos las víctimas colaterales de esta injusticia. Adquiere aquí especial relevancia la brecha Norte-Sur, que tanto ha marcado y sigue marcando una diferencia en el desarrollo social, humano y económico del mundo. Más adelante, hablaremos de la importancia de la cooperación y de las iniciativas Sur-Sur, donde países y regiones con niveles de desarrollo similares y que se enfrentan a problemas de acceso a la justicia también casi idénticos, consiguen reunirse para encontrar casos de éxito y escalar los principios de estos para imitarlos en otras zonas.

Por otro lado, la dimensión temporal es una parte de la justicia medioambiental que ha ido cobrando importancia de forma progresiva al asociarse esta al desarrollo sostenible. De esta forma, hemos visto cómo cada vez más, los líderes políticos, las empresas, los medios y la sociedad en general se preocupan por temas como la equidad intergeneracional. Hemos entendido que tenemos el deber de dejar a nuestros hijos y nuestros nietos un mundo igual o mejor que el que recibimos nosotros y esto abre la puerta -aun de manera teórica pero clara- a la justicia ambiental para las futuras generaciones. La relevancia práctica de esto queda aún por descubrir y será interesante saber si en las próximas décadas se inician juicios de jóvenes contra mayores buscando responsables por la destrucción ecológica que hemos causado.

Nuevamente, la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos sorprende por su apuesta por la justicia medioambiental, enumerando en su artículo 21 una serie de derechos de los pueblos sobre los recursos naturales en los que se asientan y de los que dependen como medio de vida. Concretamente, en el primer apartado del artículo se dicta: *“Todos los pueblos dispondrán libremente de sus riquezas y recursos naturales. Este*

derecho será ejercido en el exclusivo interés del pueblo. En ningún caso será pueblo alguno privado de él”.

3. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y LAS COMUNIDADES AUTÓCTONAS E INDÍGENAS

Una vez que hemos comprendido los conceptos jurídicos más utilizados en el ámbito del acceso a la justicia y la gobernanza de los recursos naturales, podemos entrar a analizar la situación actual de este fenómeno en el África subsahariana.

3.1. BREVE REPASO DE LA ECONOMÍA, POLÍTICA E HISTORIA DE ÁFRICA CON ENFOQUE EN SU INCIDENCIA EN LA GOBERNANZA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA

El contexto actual del África subsahariana es complejo y muy variado, producto de dos realidades que han marcado su historia: la antiquísima tradición de las distintas tribus y pueblos que habitan en la región desde hace milenios y la llegada de los colonos y esclavistas europeos entre los siglos XVI y XIX, que alteraron el equilibrio reinante en la región y, al repartirse los territorios, crearon las fronteras de los países que existen actualmente. En su ignorancia del continente y sus divisiones étnicas, los imperios europeos se repartieron el mapa africano trazando una cuadrícula que dividió a pueblos enteros y unió a otros con culturas que tenían poco o nada en común entre sí. Al final de la Segunda Guerra Mundial en 1945, casi todos los países de África estaban sujetos a un gobierno o administración colonial. Tras la fundación de la ONU en 1945 y su esfuerzo masivo de descolonización, África está prácticamente libre del dominio colonial. En 2011, Sudán del Sur se convirtió en el país más nuevo de África cuando se independizó del resto de Sudán. En la actualidad, la Unión Africana cuenta con 54 Estados miembros independientes. Sin embargo, la política africana ha seguido marcada por el colonialismo, si bien no formalmente sí en forma de influencia comercial, siempre acompañada de cierto paternalismo.

Respecto a la economía, según las proyecciones del FMI en su informe más reciente sobre la situación y las perspectivas macroeconómicas de África subsahariana¹⁸, el crecimiento del PIB pasará de 2,7% en 2017 a 3,1% en 2018. Como nota negativa, han aumentado los riesgos para la economía, tanto interna como externamente. La guerra comercial entre China y Estados Unidos puede generar una gran incertidumbre en los países subsaharianos y la deuda pública y el déficit fiscal se encuentran en porcentajes de riesgo. En 2017, 15 países de bajo ingreso de África subsahariana fueron clasificados como de alto riesgo de sobreendeudamiento (Burundi, Camerún, Cabo Verde, Etiopía, Gambia, Ghana, la República Centroafricana, Santo Tomé y Príncipe y Zambia) o en situación de sobreendeudamiento (Chad, Eritrea, Mozambique, la República del Congo, Sudán del Sur y Zimbabwe).

Por otra parte, en relación al tejido social de la región subsahariana y según los datos del PNUD¹⁹, actualmente un 60% del empleo en esta región proviene de la agricultura (una de las industrias, junto con la minería, que más presión someten a los ecosistemas africanos). Además, se prevé que para 2020, 250 millones de africanos sufrirán los efectos de la falta de agua debida a las sequías. La región es una de las más desiguales del mundo en términos de su coeficiente de gini, un 41% de los subsaharianos viven en extrema pobreza. La brecha de género, aunque persiste, se ha visto reducida en los últimos años y casi un tercio de los diputados y miembros de los parlamentos subsaharianos son mujeres. Tiene también el mayor ratio de mujeres emprendedoras del mundo, con casi un 33% de los negocios y empresas propiedad de mujeres.

Sin querer entrar en más detalles de la realidad socio-política y de la historia del África subsahariana, sí que es importante entender cómo afecta esta situación a cualquier tipo de iniciativa política en los países que la componen y, en concreto, a la gobernanza de los recursos naturales.

¹⁸ FMI, “Riesgos externos amenazan la firme recuperación de África subsahariana” Fondo Monetario Internacional, 11 de octubre de 2018 ((disponible en <https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/10/09/NA101118-external-risks-threaten-sub-saharan-africas-steady-recovery>; última consulta el 4 de abril de 2019).

¹⁹ PNUD, “About Sub-Saharan Africa: Africa at a turning point”, (disponible en <http://www.africa.undp.org/content/rba/en/home/regioninfo.html>; última consulta el 28 de marzo de 2019).

Como habíamos explicado antes, existen dos maneras fundamentales de entender la gobernanza de los recursos naturales en África: una de ellas es la local, basada en las relaciones tribales y en el respeto a la naturaleza como medio de supervivencia; y otra es la defendida por los extranjeros y las organizaciones internacionales que, sobretodo hasta hace unos años, no tenían ningún tipo de presencia africana en sus órganos de toma de decisiones. Esta segunda visión de la gobernanza ambiental sigue estando encuadrada en el colonialismo, derivado en un paternalismo que durante muchos años no ha ayudado al continente por frenar su propia capacidad de desarrollo. Esta es la mentalidad que ha perseguido crear un África salvaje y virgen, con reservas naturales inmensas en las que llevar a cabo safaris, sin tener en cuenta los intereses y necesidades de los habitantes de allí.

Con el avance lento pero inexorable de la democracia y con la cada vez más estrecha cooperación regional entre los países ya independientes, la voz de los africanos se escucha cada vez más. Además, ha tenido lugar un cambio en la mentalidad del resto de la comunidad internacional hacia África, reconociendo que el desarrollo económico y social no es posible desde el simple intervencionismo, sino que es necesario tener en cuenta las opiniones de los pueblos que allí habitan. Los conceptos que antes hemos explicado, tan de moda en la actualidad, son prueba fehaciente de este cambio de mentalidad.

En un informe de la Comisión de Supervivencia de Especies de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza titulado “*Biodiversidad en el África subsahariana y sus islas. Conservación, gestión y uso sostenible*”²⁰ el organismo recoge un análisis de la situación de la biodiversidad en esta región. Como era de esperar, el informe concluye que las mismas causas que amenazan la biodiversidad en todo el mundo están también presentes en África. En concreto, hay 8 motivos principales detrás de la pérdida de biodiversidad y estos son: las presiones demográficas, los métodos de producción de comida (agricultura y ganadería), los niveles de deuda pública con el extranjero, las prácticas comerciales cortoplacistas en el uso de la tierra, la sobreexplotación de la cosecha, los tamaños reducidos de poblaciones que hacen inviable su supervivencia sin esfuerzos humanos de conservación, el cambio climático y la introducción de especies

²⁰ Comisión de Supervivencia de Especies, “Biodiversity in Sub-Saharan Africa and its Islands. Conservation, Management and Sustainable Use”, UICN, Papel ocasional nº 6, Suiza, 1990, pp. 3 – 9.

exóticas. Desde la publicación del informe hasta hoy hemos visto que estas amenazas, lejos de disminuir, se han intensificado en el mundo entero.

Es interesante el análisis que hace este informe de la caza y pesca intensiva en la zona. Como es conocido, para que la explotación de una especie sea sostenible, su ritmo de captura debe de ser al menos igual a la tasa natural de aumento de su población. Tasa que variará en función de la fertilidad de la especie, la mortalidad y amenazas hacia esta, el tamaño de la población, etc. Cualquier cantidad cazada superior a la tasa de crecimiento será insostenible en el largo plazo y, por desgracia, en el África subsahariana tenemos numerosos ejemplos de esta insostenibilidad. Uno de los más conocidos es el del rinoceronte negro, que en menos de 30 años pasó de una población de 75.000 individuos a su completa extinción en el año 2011²¹. Algo parecido podría ocurrir con el elefante africano, el mayor mamífero terrestre y emblema del continente, que ha visto reducida su población en más de un 30% en los últimos siete años²². En el caso de estas dos especies, a las amenazas mencionadas anteriormente se le debe sumar un fenómeno particular de consecuencias drásticas: la caza furtiva para la obtención del marfil de sus colmillos.

Más allá de los grandes mamíferos, que siempre llaman más la atención y copan titulares, hay otros ejemplos menos públicos pero también devastadores: el sobrepastoreo en el Sahel y en partes de Botswana demuestra cómo niveles insostenibles de sobreexplotación pueden agotar una especie hasta el punto de que la dinámica del ecosistema cambia, creándose efectos en cadena en el resto de especies y favoreciendo y acelerando el proceso de desertificación²³. Vemos que el conflicto entre el uso máximo inmediato y la extracción constante pero sostenible a largo plazo es la cuestión dominante tanto para las especies de valor comercial como para las de simple utilidad.

²¹ Sanz, E., “El rinoceronte negro de África se ha extinguido”, Muy Interesante, 2016. (disponible en <https://www.muyinteresante.es/naturaleza/articulo/el-rinoceronte-negro-de-africa-se-ha-extinguido>; última consulta el 12 de marzo de 2019).

²² Chokshi, N., Jeffrey, G., “La población de elefantes africanos disminuyó 30 por ciento en 7 años”, New York Times, 9 de septiembre de 2016. (disponible en <https://www.nytimes.com/es/2016/09/09/la-poblacion-de-elefantes-africanos-disminuyo-30-por-ciento-en-7-anos/>; última consulta el 23 de marzo de 2019).

²³ “Biodiversity in Sub-Saharan Africa and its Islands. Conservation, Management and Sustainable Use”, cit. p. 7.

Como ya hemos comentado, la pérdida de biodiversidad debe frenarse tanto por una razón moral y ecologista como por una razón social y económica. Una buena gestión de los recursos naturales puede ayudar a mejorar la sostenibilidad del crecimiento económico de estos países, mejorando especialmente las vidas de las comunidades locales e indígenas, normalmente más desfavorecidas. La pobreza de ingresos, la brecha de género, el acceso desigual a los recursos, los servicios básicos y el trabajo decente, la mayor exposición a los desastres y los riesgos ambientales son situaciones que van siempre unidas. Esta confluencia no es una mera casualidad: los costes humanos de la degradación ambiental y el subdesarrollo social son cargados predominantemente por los pobres, cuyo medio de vida y bienestar está más estrechamente vinculado a los recursos naturales y a la protección social, y que, por lo tanto, tienen más probabilidades de sufrir las prácticas ambientales insostenibles. Es así como entramos de lleno en el tema de la gobernanza y la justicia medioambiental, conceptos que ya definimos en el punto anterior.

3.2. LA GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA

Las experiencias de distintos países demuestran que aunque a primera vista así lo parezca, las finanzas públicas no son el principal freno para el desarrollo sostenible²⁴. En realidad, la calidad de los sistemas de gobernanza y la capacidad para movilizar y gestionar estas finanzas públicas es lo que realmente importa. El desarrollo de estas capacidades es necesario para ayudar a los países del África subsahariana a hacer propios métodos tradicionales e innovadores de desarrollo financiero y tecnológico sostenible, evitando vías de desarrollo basadas en la destrucción de hábitats y la contaminación, y reduciendo al mismo tiempo la pobreza y la desigualdad. Una legislación, una supervisión y una representación eficaces (las tres funciones principales de los parlamentos), junto con el acceso a la justicia, son fundamentales para garantizar que todos los poderes del Estado rindan cuentas y sean transparentes ante el público. Para conseguir políticas “triple-win” hay que garantizar antes los derechos humanos, la justicia, la aplicación de la ley, la rendición de cuentas, la equidad y la igualdad entre géneros y el empoderamiento de la mujer.

²⁴ “Triple Wins for Sustainable Development”, cit. pp. 21 – 22.

Desde este punto de vista, la gobernanza funciona como nexo de los esfuerzos para conseguir integrar los tres pilares del desarrollo humano: económico, social y medioambiental. En la práctica, la gobernanza es de particular importancia en temas como la gestión de la tierra, la capacidad institucional o la programación social.

En lo que se refiere a la gestión de la tierra, el informe del PNUD “Empoderamiento Jurídico de los Pobres”²⁵ explica la importancia de contar con derechos claros sobre la tierra y los recursos naturales para las comunidades locales, con el fin de generar ingresos y puestos de trabajo, reforzar los incentivos locales para la gestión sostenible de los recursos de los que dependen las comunidades locales, y ayudar a garantizar la igualdad de esos derechos entre mujeres y hombres.

Con respecto a la capacidad institucional, esta debe estar centrada en diseñar e implementar políticas de desarrollo que incluyan y consideren conjuntamente las tres ramas del desarrollo sostenible, beneficiándose de la cooperación entre gobiernos centrales y locales, compañías privadas y organizaciones de la sociedad civil, a nivel nacional y del conocimiento y las experiencias en otros países, a nivel internacional.

Finalmente, la programación social deberá integrar la protección social y los servicios sociales con la protección medioambiental y la prevención de crisis tanto económicas como naturales (se prevé que en el futuro ambos tipos aumenten y estén correlacionados). Entre otras medidas, será necesario mejorar el acceso a la energía, al agua potable, a la sanidad y a otros servicios básicos de manera universal, protegiendo a los más pobres y vulnerables.

Siguiendo las recomendaciones del informe “Gobernanza de áreas protegidas”²⁶ de la UICN, debemos basarnos en dos factores para evaluar y clasificar un sistema de gobernanza: el tipo de gobernanza y la calidad de esta. Los distintos regímenes de

²⁵ PNUD, “Integrating Legal Empowerment of the Poor in UNDP’s work: A Guidance Note”, 21 de julio de 2010, (disponible en https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/environment-energy/www-ee-library/local-development/integrating-legal-empowerment-of-the-poor-in-undps-work-/Legal_Empowerment_of_the%20Poor_Guidance_Note.pdf; última consulta el 19 de marzo de 2019).

²⁶ “Governance of Protected Areas; from understanding to action”, cit. p. 12.

gobernanza que vemos en África subsahariana son muy variados pero pueden agruparse en cuatro grandes tipos: la gobernanza gubernamental, la gobernanza compartida por varios actores interesados, la gobernanza privada y la gobernanza por comunidades locales e indígenas. Por otra parte, la calidad de la gobernanza de un área protegida puede evaluarse atendiendo a su legitimidad, dirección, efectividad, transparencia y justicia y amplitud de derechos.

De los cuatro tipos de gobernanza que hemos enumerado, la llevada a cabo por comunidades locales e indígenas es la que mayor interés suscita para nuestro trabajo. La UICN la define como aquella gobernanza en la que la autoridad y responsabilidad de la gestión recae en pueblos indígenas o comunidades locales a través de varias formas legales o consuetudinarias, formales o informales, de instituciones y normas. Las tres características esenciales. En los últimos diez años, el valor y la importancia para la conservación de la gobernanza de la biodiversidad por parte de los pueblos indígenas y las comunidades locales, posiblemente la forma más antigua de conservación en la tierra, ha sido por fin reconocida formalmente. El término ICCA está siendo utilizado para describir "*ecosistemas naturales y/o modificados, que contienen valores significativos de biodiversidad, beneficios ecológicos y valores culturales, conservados voluntariamente por los pueblos indígenas y las comunidades locales, tanto sedentarias como móviles, a través de las leyes consuetudinarias u otros medios eficaces*".²⁷

Las tres características esenciales de un ICCA son que exista un pueblo indígena o comunidad local que posea una relación estrecha y profunda con un sitio (territorio, área o hábitat), que la gente o la comunidad sea la actriz principal en la toma de decisiones relacionadas con el sitio y tenga capacidad *de facto* y/o *de iure* para desarrollar y hacer cumplir las regulaciones y que las decisiones y esfuerzos de las personas o comunidades conduzcan a la conservación de la biodiversidad, las funciones ecológicas y los valores culturales asociados, independientemente de las motivaciones originales o primarias.

²⁷ "Governance of Protected Areas; from understanding to action" cit. p. 40.

En conjunto, se estima que los territorios indígenas cubren el 22% de la superficie terrestre y que coinciden con áreas que albergan el 80% de la biodiversidad del planeta²⁸ y es por esto que la colaboración entre estas comunidades y el resto de actores nacionales e internacionales involucrados en la gestión y gobernanza de los recursos naturales es totalmente vital para conseguir cualquier tipo de meta que implique a todos. El informe “Gobernanza de áreas protegidas” de la UICN recoge una serie de consejos dirigidos a aquellos países que busquen una colaboración activa de los ICCAs en la conservación de los recursos naturales y espacios protegidos nacionales.

Entre las principales recomendaciones²⁹ podemos destacar la de asegurar los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales como sujetos legales. Esto garantizaría la gobernanza colectiva de los territorios y recursos naturales que conforman los ICCAs. Consecuentemente, habría que introducir a los pueblos indígenas y a las comunidades locales en procesos de consentimiento libre, previo e informado para todas las iniciativas que afectan a sus ICCAs y, más ampliamente, en el desarrollo de las políticas que les conciernen. El informe advierte sobre las precauciones que hay que tener a la hora de proporcionar reconocimiento social a los ICCAs (por ejemplo, a través de elogios, premios, cobertura en los medios de comunicación, defensa del conocimiento tradicional y el patrimonio cultural), advirtiendo en contra de los incentivos financieros que, en aquellos casos excepcionales en que fueran a concederse, deberán mantener y fortalecer la independencia e integridad de la comunidad.

4. ESTUDIO DE CASO DE LA TALA DE MADERA ILEGAL EN LA REPÚBLICA DE CAMERÚN

Habiendo comprendido el alcance del fenómeno de la justicia en la gobernanza de recursos naturales, las complejidades de la región subsahariana, la diversidad de intereses que confluyen, y las distintas propuestas y experiencias a nivel global y local, pasamos a analizar en profundidad un estudio de caso. En concreto, vamos a estudiar la tala ilegal de madera en Camerún, que consideramos un buen ejemplo de la situación de la

²⁸ Sobrevila, C., “The Role of Indigenous Peoples in Biodiversity Conservation: the natural but often forgotten partners”, Banco Mundial, Washington, D.C., 2008.

²⁹ “Governance of Protected Areas; from understanding to action” cit. p. 55.

gobernanza de los recursos naturales y de las medidas nacionales e internacionales puestas en marcha para mejorarla.

La República de Camerún es un país con un pasado colonial como todos los de la región, que alcanzó la independencia de Reino Unido y Francia en el año 1960. Sus lenguas oficiales son el francés y el inglés aunque en lo ancho y largo de su territorio conviven más de 200 etnias diferentes con casi el mismo número de lenguas y dialectos diferentes. Limita al oeste con el Océano Atlántico, al noroeste con Nigeria, al este con Chad y la República Centroafricana y al sur con Gabón, Guinea Ecuatorial y el Congo. Su población es de 22 millones de habitantes y tiene una superficie total de 475.000 km², de la cual un 45,47% (216.000 km²) son bosques o selvas³⁰.

Los bosques de Camerún proporcionan empleo y subsistencia a millones de personas y representan el 8% del PIB del país³¹. En estos bosques habitan principalmente las etnias indígenas Bakas y Bagyeli, mientras que en las zonas más densamente pobladas y urbanas del país son los Bantú los que conforman una gran mayoría social. Alrededor del 58% de las exportaciones de madera de Camerún se envían a la UE y este ha sido tradicionalmente el destino casi exclusivo de las mismas. Sin embargo, en los últimos años la situación se está revirtiendo, dirigiéndose cada vez un porcentaje mayor de la madera exportada a Asia, concretamente a China. El valor de las exportaciones a la UE es de 532 millones de dólares estadounidenses. Además, en el período entre 2004 y 2012, las exportaciones globales de madera aumentaron en promedio un 173% anual.

Aunque todos estos datos parecen a priori muy positivos, existe una cruz a este fenómeno; entre 1990 y 2010, el 18% de los bosques de Camerún fueron destruidos y muchos millones más de hectáreas de bosque fueron degradadas. Entre 2010 y 2015, la superficie forestal del país siguió disminuyendo en un promedio del 1,1% anual³².

³⁰ Wikipedia, “Camerún” (disponible en <https://es.wikipedia.org/wiki/Camer%C3%BAn>; última consulta el 5 de abril de 2019).

³¹ EU FLEGT Facility, “The Cameroon- EU Voluntary Partnership Agreement: Background”, 30 de noviembre de 2017, (disponible en <http://www.euflegt.efi.int/background-cameroon>; última consulta el 13 de marzo de 2019).

³² “Global Forest Resources Assesment 2015” cit. p. 75.

De las cifras anteriores se desprende que el descontrol de la tala de madera ilegal está causando graves daños a la economía de los países exportadores, así como a su ecología y su diversidad biológica. En cambio, estas métricas no desglosan el daño social a las comunidades locales ni la desigual carga que soportan distintos sectores de la sociedad, críticas que ya hemos comentado en numerosas ocasiones a lo largo de este trabajo. Con respecto a las medidas y reacciones a estos datos, a nivel local es importante garantizar que se respeten las políticas y la legislación nacionales, con el fin de optimizar los beneficios a todos los niveles de la cadena de inversión. La eficacia del control forestal sigue siendo baja, principalmente debido a la escasa colaboración entre los distintos organismos gubernamentales, a la insuficiencia de los recursos asignados al control y la supervisión de los bosques, a la falta de penas disuasorias para los infractores y, por último, a la debilidad en el seguimiento de los litigios. Cabe señalar que la ilegalidad también se produce debido al escaso conocimiento de las leyes y los instrumentos normativos por parte de los diferentes actores de la industria, un problema que parece a priori más fácil de resolver y en el que no interviene la mala fe. Además, el comercio ilegal de los recursos naturales de África priva a los Estados africanos de ingresos, obstaculizando su crecimiento económico.

Respecto a las iniciativas internacionales, que sirven en muchas ocasiones de marco para otras iniciativas a menor escala, la UE y también China tienen un papel importante que desempeñar en este aspecto y su colaboración podría ayudar a mejorar el crecimiento económico nacional de Camerún a partir del sector forestal. Para este trabajo nos interesan especialmente, por novedosas e involucradas, las medidas que está tomando la UE en este ámbito. Nos referimos al Plan de Acción FLEGT y a los AVAs con los países exportadores, entre los que, como dijimos, ya existe uno con Camerún.

4.1. EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA

Antes de abordar el análisis jurídico del AVA entre la UE y Camerún, debemos ponernos en situación y explicar el marco legal europeo para la lucha contra la tala ilegal de madera. El elemento principal de este marco jurídico es el Plan de Acción FLEGT aprobado en el año 2003. En la justificación de este plan, se exponen motivos íntimamente relacionados con el desarrollo sostenible y la justicia ambiental al explicar que la tala ilegal tiene un efecto devastador sobre algunos de los bosques más valiosos que quedan

en el mundo y sobre las personas cuyo medio de vida depende de estos. Reconoce a la UE como uno de los mayores consumidores de madera del mundo y asume que los gobiernos y compañías europeas, al comprar madera y productos derivados de esta a proveedores en África, Asia o Sudamérica, tienen un impacto significativo en este mercado. Básicamente, resume el problema al diagnosticar que si los consumidores europeos, por desconocimiento, compran madera extraída ilegalmente, están creando un mercado con oportunidad para obtener beneficios para los madereros clandestinos, socavando así los esfuerzos por hacer cumplir la legislación forestal en los países exportadores de madera. En cambio, cuando los consumidores compran madera a productores que cumplen con la normativa nacional de los países exportadores, están actuando de manera responsable hacia el medio ambiente y la población local, ayudando a reducir el contrabando de madera ilegal y mejorando la economía en el origen.

En palabras del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación del Gobierno de España, el plan de acción FLEGT tiene como objetivo principal “*garantizar que la madera y productos de la madera que se exporta desde un país al territorio de la UE, tiene un origen legal*”³³. Para lograrlo, el plan propone las siguientes 7 medidas, en sus correspondientes ámbitos de actuación diferenciados: apoyar a los países productores de madera, promover el comercio de madera legal, promover políticas de contratación pública beneficiosas tanto para el medio ambiente como para la sociedad, apoyar iniciativas del sector privado, financiar y garantizar la inversión en el sector, usar la legislación existente o crear nueva cuando haya vacíos que suplir y abordar el problema de la madera en situaciones de conflicto³⁴.

Respecto de ellas, conviene realizar una serie de comentarios y puntualizaciones. Por un lado, los esfuerzos de la UE por promover el comercio de madera legal (objetivo 2) implica actuar de forma proactiva en este ámbito a la hora de negociar con terceros países y engloba los esfuerzos de colaboración con Estados Unidos y Japón y, en menor medida y más recientemente con China, los otros tres grandes mercados importadores de madera

³³ Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, “Flegt Conceptos Básicos”, (disponible en https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/politica-forestal/Madera_Legal_FLEGT_EUTR/FLEGT/Conceptos.aspx; última consulta el 5 de abril de 2019).

³⁴ EU FLEGT Facility, “What is the EU FLEGT Action Plan?”, (disponible en <http://www.euflegt.efi.int/flegt-action-plan>; última consulta el 26 de marzo de 2019).

en el mundo. Recientemente, en un ejemplo más de las consecuencias de la globalización y los efectos dominó que genera, el compromiso europeo con esta medida se ha puesto en duda con la firma del Acuerdo de Partenariado Económico entre Japón y la UE, como expondremos brevemente al referirnos a las críticas y problemas del AVA.

Por otra parte, con respecto al punto 4, que defiende apoyar las iniciativas del sector privado, cabe destacar la creación de licencias FLEGT, emitidas por la UE y concedidas a empresas importadoras de madera dentro de la UE. Estas licencias garantizan que la madera y los productos derivados son legales y que procede de un país en el que se han acordado leyes forestales con las partes interesadas, y también que el país emisor dispone de un sistema sólido, verificable mediante auditoría independiente, para impedir la entrada de madera ilegal en la cadena de suministro.

Finalmente, es importante señalar sobre el punto 7, que hace referencia a la madera en situaciones de conflicto, que los beneficios obtenidos a través de la venta de madera de origen ilegal, ha servido para financiar en múltiples ocasiones a grupos armados. En concreto, el problema tiene una importancia significativa en Liberia, donde correligionarios del gobierno venden madera ilegal y financian a grupos rebeldes al otro lado de la frontera con Sierra Leona, recrudeciendo la violencia estructural que sufre este país. A este respecto, se han celebrado una serie de reuniones posteriores a la aprobación del FLEGT entre países importadores pero los avances han sido muy reducidos. De hecho, observamos como, en las conclusiones de la sesión de 2015³⁵ sobre este tema, no se pudo aún alcanzar una definición común del concepto “madera de conflicto”, por lo que no existe una postura internacional coordinada para paliar este problema. En cambio, sí que se decidió que la Comisión Europea apoyaría la resolución del Consejo de Seguridad de la ONU que prohíbe la importación de madera de origen liberiano.

³⁵ FLEGT Week, “Information sessions on FLEGT progress and achievements”, 17 de marzo de 2015, (disponible en http://www.flegtweek.org/reports/-/asset_publisher/PqDfQMobUfqF/content/report-information-sessions?inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fwww.flegtweek.org%2Freports%3Fp_id%3D101_INSTANCE_PqDfQMobUfqF%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_pos%3D2%26p_p_col_count%3D4; última consulta el 12 de marzo de 2019).

A raíz de la aprobación del plan de acción FLEGT, se han desarrollado una serie de instrumentos legales y acuerdos entre los que destacan el EUTR³⁶ y los ya mencionados AVAs. Abordaremos en primer lugar el EUTR, que entró en vigor el 3 de marzo de 2013. El objetivo de este texto, como es lógico, es luchar contra el comercio de madera talada ilegalmente y de productos elaborados a partir de ella. Para conseguir esto, establece una serie de obligaciones que se resumen en tres ideas principales: prohibir la entrada por primera vez de madera ilegal en el mercado de la UE, requerir a los comerciantes madereros europeos que lleven a cabo un proceso de “*due diligence*” o diligencia debida en cada uno de sus comercios y requerir a los comerciantes, en aplicación del punto anterior, que lleven un registro de sus proveedores y consumidores.

Además, para controlar la aplicación de estas medidas y evaluar su éxito y su eficiencia, la regulación planea la creación de un Grupo de Expertos en su implementación, que se reúnen entre 4 y 5 veces al año. En una escala mayor, se han redactado informes bianuales sobre la implementación de la regulación, con resultados dispares, y además ha habido alguna normativa de aplicación sobre la forma en que deben llevarse a cabo los procesos de supervisión y de diligencia debida. El EUTR dispone que la Comisión Europea reconozca y publique una lista de "organizaciones de control" acreditadas. Estas organizaciones, que son entidades privadas, proporcionan a los agentes de la UE sistemas operativos de diligencia debida. De este modo, los operadores pueden desarrollar su propio sistema o utilizar uno desarrollado por un organismo de supervisión.

En concreto, el segundo informe bianual³⁷ sobre la aplicación del EUTR revela un progreso constante tras cuatro años de aplicación ya que casi todos los Estados miembros cumplen con los requisitos formales plasmados en el texto. Durante el período cubierto por el informe, el número de controles realizados y de sanciones aplicadas por infracciones ha aumentado considerablemente. Sin embargo, a pesar de los esperanzadores avances, es necesario una mayor implicación y cooperación entre los estados para lograr una aplicación uniforme y eficaz del EUTR en todo el territorio de la

³⁶ Reglamento (UE) no 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de octubre de 2010 por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera (Diario Oficial de la Unión Europea nº L295).

³⁷ Informe bienal para el período de marzo de 2015 a febrero de 2017 (Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Bruselas, 5 de octubre de 2018, p. 12).

UE y es que, con respecto a la parte coercitiva, el EUTR deja abierta la puerta a los distintos Estados para imponer las sanciones que consideren oportunas y aquí el problema es la gran variedad entre Estados miembros. Las sanciones van desde penas monetarias relativamente reducidas hasta penas de prisión. Como diagnostica el informe, una aplicación desigual puede tener implicaciones potenciales tanto en términos de eficacia de la legislación como de igualdad de condiciones para los operadores del mercado.

En 2017, la Comisión envió una carta de emplazamiento a Bélgica³⁸ en relación con la cantidad y la calidad de los controles realizados por sus autoridades competentes y, respectivamente, un dictamen motivado a Eslovaquia sobre las normas relativas a las sanciones aplicables a las infracciones de las disposiciones del EUTR para la madera importada.

Finalmente, y como medida más interesante desde el punto de vista de la cooperación internacional, debemos analizar los AVAs. Estos son acuerdos comerciales bilaterales negociados entre la UE y un país exportador de madera fuera de la UE, que se convierten en vinculantes para las partes una vez que se han celebrado. Su objetivo es garantizar que la madera y los productos de la madera importados a la UE desde un país socio cumplan las leyes de ese país. Como se explica en la propia página web de FLEGT³⁹, los AVAs buscan ir un poco más allá del simple cumplimiento de la legalidad vigente. El proceso de negociación y redacción de estos acuerdos es participativo y abierto a actores no gubernamentales como puede ser el sector privado y la sociedad civil. Un AVA es, por lo tanto, un vehículo que sirve para abordar las necesidades de las diferentes partes interesadas y para incluir a muchas personas que nunca antes han tenido voz en la toma de decisiones.

Desde la aprobación del Plan de Acción FLEGT y del EUTR, se han negociado e implementado seis AVAs con sendos países tropicales, estos son: Camerún, República Central Africana, Ghana, Indonesia, Liberia (aunque después se haya prohibido la exportación de madera de origen liberiano por el conflicto) y la República del Congo.

³⁸ Informe bienal para el período de marzo de 2015 a febrero de 2017, cit. p. 12.

³⁹ EU FLEGT Facility, “What is a Voluntary Partnership Agreement”, (disponible en <http://www.euflegt.efi.int/what-is-a-vpa>; última consulta el 1 de abril de 2019).

Además, se están negociando en este momento otros 9 acuerdos con Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Gabón, Guyana Francesa, Honduras, Laos, Malasia, Tailandia y Vietnam y algunos otros países han mostrado su interés en comenzar acercamientos y mesas de debate.

Uno de los objetivos principales de los AVAs es conseguir que los países exportadores firmantes emitan licencias FLEGT, legalmente verificadas, para la madera y productos derivados de esta originaria de su territorio nacional. La ventaja de este sistema de licencias es que los productos con licencia FLEGT automáticamente cumplen con los requisitos para poder ser comercializados dentro de la UE, sin necesidad de un chequeo posterior por parte de las compañías europeas. Sin embargo, el proceso desde la firma de un AVA y la emisión de licencias FLEGT no es automático. Los países cooperadores y firmantes de AVAs solo podrán emitir estas licencias una vez que el sistema de comprobación y verificación de la legalidad de la madera haya sido acordado, desarrollado y testado tanto por la UE como por el propio país. Durante un período de pruebas, se busca comprobar que el sistema legal descrito en el AVA no es solo aplicable en la teoría sino que funciona realmente. Una vez que se produce la confirmación por ambas partes, esto significará que el sistema es robusto y que emitirá las licencias solo a madera de origen legal. Esto no siempre es un proceso fácil, y prueba de ello es que de los seis países que han firmado AVAs hasta el día de hoy, solo Indonesia está en condiciones de emitir licencias FLEGT con validez en Europa. De hecho, en el segundo informe bienal sobre la aplicación del EUTR⁴⁰ se hace referencia a este problema ya que sobre la base de la experiencia de los Estados miembros, las pruebas de cómo los AVAs ayudan a aplicar el EUTR siguen siendo limitadas. Al no emitirse aún licencias FLEGT, los AVAs no agilizan en absoluto la burocracia ni el trabajo de las compañías comercializadores de madera en Europa. No obstante, según la evaluación del Plan de Acción FLEGT⁴¹, los AVAs sí que han contribuido -hasta cierto punto- de manera indirecta a la aplicación del EUTR, al mejorar la gobernanza en los países de origen de la madera.

⁴⁰ Informe bienal para el período de marzo de 2015 a febrero de 2017, cit. p. 13.

⁴¹ TERA consultores, “Informe Final Volumen 1: Evaluación del Plan de Acción FLEGT de la UE 2004-2014”, 27 de abril de 2016, p. 99 – 101.

Hemos visto por tanto que la emisión de licencias FLEGT no es el único objetivo de los procesos AVA. Las reformas en el sistema de gobernanza, legislativo, político y de control y gestión forestal de los países exportadores son objetivos complementarios y necesarios para lograr la meta final del AVA. Todos estos son, consecuentemente, los objetivos que se persiguen con la aprobación del AVA entre Camerún y la UE que, ahora sí, estamos en condiciones de analizar.

4.2. EL ACUERDO VOLUNTARIO DE ASOCIACIÓN

Las negociaciones del AVA Camerún-UE comenzaron en noviembre de 2007 y en ellas participaron representantes de las organizaciones de la sociedad civil camerunesa, el sector privado y los ministerios y organismos gubernamentales, lo que contribuyó a la apropiación nacional y a la participación de las partes interesadas, elevando el debate sobre el cuidado de los recursos forestales a un tema de interés público en el país. Tras casi tres años, el AVA se firmó en octubre de 2010 y entró en vigor en diciembre de 2011. Desde entonces, Camerún y la UE están aplicando los compromisos establecidos en el texto y sus anexos, que se pueden resumir, por el lado de Camerún, en el compromiso principal de desarrollar un sistema de garantía de la legalidad de la madera para que pueda expedir productos madereros legales verificados con licencias FLEGT. Como habíamos adelantado, antes de que puedan iniciarse las licencias FLEGT, la UE y Camerún deben llevar a cabo una evaluación conjunta del sistema que debe demostrar al Comité de Aplicación Conjunta Camerún-UE que el sistema está preparado para expedirlas, es decir, que es lo suficientemente sólido y creíble como para garantizar que sólo expide licencias a productos legales.

Aunque de forma general, los AVAs se ocupan principalmente del comercio internacional, Camerún decidió incluir en su Acuerdo la producción de madera para el mercado interno. Adicionalmente, Camerún también se compromete a implementar reformas legales, a divulgar públicamente información sobre el sector forestal y a realizar otras mejoras en la gobernanza forestal. La UE y Camerún se comprometen conjuntamente a supervisar los efectos sociales, económicos y medioambientales del Acuerdo, en la supervisión de la aplicación, tendrán también voz los agentes sociales y privados interesados, como recoge el artículo 16 del Acuerdo.

El sistema de garantía de legalidad de la madera en Camerún, previsto por el Acuerdo, se basa en 5 puntos básicos: la definición de legalidad, los controles de la cadena de suministro, la verificación del cumplimiento, las licencias FLEGT y la auditoría independiente.

Con respecto a la definición de legalidad, esta es importante a la hora de tener claro que aspectos del sistema legislativo de Camerún se van a evaluar para decidir si se pueden emitir o no licencias FLEGT. Para esto se ha utilizado el anexo 2 del Acuerdo⁴², una serie de complejas y detalladas matrices de legalidad en la que se plasman todos los criterios a evaluar (conforme a los distintos instrumentos legales nacionales e internacionales de referencia) para comprobar la legalidad de las entidades forestales activas en Camerún, así como de los productos que producen. Estas matrices son el resultado de un trabajo participativo y continuo que incorpora las preocupaciones de las distintas partes interesadas. La amplia gama de matrices de legalidad se deriva del hecho de que la legislación forestal camerunesa estipula muchos métodos de suministro de madera, en relación con los cuales las preocupaciones de legalidad difieren. Teniendo en cuenta estas características específicas, se han elaborado ocho matrices de legalidad para diferentes fuentes de suministro de madera.

Por otra parte, los controles de la cadena de suministro garantizan que los productos de la madera verificados como legales sigan siendo legales a lo largo de todos los procesos asociados, evitando que sean contaminados por productos no verificados durante el ensamblaje y la producción de bienes elaborados a partir de la madera.

Con respecto a la verificación del cumplimiento, esta implica la comprobación de que se han cumplido todos los requisitos de la definición de legalidad del AVA y los controles de la cadena de suministro para garantizar que los productos de la madera son legales.

Además, una vez que se haya llevado a cabo la evaluación conjunta con resultado positivo, una autoridad expedidora de licencias FLEGT expide licencias para aquellos

⁴² Acuerdo de asociación voluntaria entre la Unión Europea y la República de Camerún sobre la aplicación de las leyes forestales, la gobernanza y el comercio de madera y productos derivados con destino a la Unión Europea (FLEGT), cit. p. 22 – 67.

productos de la madera para los que el mecanismo de verificación haya confirmado que cumplen la legislación.

Finalmente, la auditoría independiente comprueba regularmente que todos los aspectos del sistema de garantía de la legalidad funcionan correctamente. En un anexo del AVA figura el mandato del auditor, quien elabora informes para el Comité Conjunto de Aplicación y para el público.

Con todo esto, los objetivos logrados y los hitos han sido múltiples. Por una parte, durante todo el proceso de aprobación y aplicación del AVA, se ha buscado como hemos visto la participación de todos los actores implicados y el apoyo en la legislación. Además, otros objetivos igualmente importantes y que impregnan e inspiran todo el proceso son la transparencia y obviamente el desarrollo de la capacidad real del Estado de Camerún para controlar el mercado de madera.

En referencia a la transparencia, el artículo 21 del AVA⁴³, que trata sobre la información pública, reza:

1. La información publicada representa uno de los elementos básicos diseñados para fortalecer la gobernanza durante la aplicación de este Acuerdo. Para alcanzar este objetivo, que tiene por objeto garantizar el funcionamiento transparente del sistema de licencias FLEGT en Camerún y en la Unión, las Partes acuerdan utilizar los mecanismos de comunicación más adecuados, a saber: medios escritos y audiovisuales, Internet, talleres y diversas publicaciones. Los detalles de la información publicada figuran en el anexo VII.
2. Las Partes acuerdan asimismo que se publiquen las competencias, los procedimientos y el funcionamiento del Consejo y del Comité Mixto de Seguimiento.

En 2016, el Gobierno estableció procedimientos para gestionar y hacer pública la información pertinente para el sector forestal. Las organizaciones locales de la sociedad civil han estado profundamente comprometidas con el tema de la transparencia. En 2012, la ONG local “*Forêts et Développement Rural*” y el Ministerio de Bosques lanzaron una

⁴³ Acuerdo de asociación voluntaria entre la Unión Europea y la República de Camerún sobre la aplicación de las leyes forestales, la gobernanza y el comercio de madera y productos derivados con destino a la Unión Europea (FLEGT), cit. p. 10.

iniciativa para aumentar la transparencia y combatir la corrupción en el sector forestal. En 2013 se creó una plataforma web para informar sobre la corrupción. En 2014, la ONG local Centro para el Medio Ambiente y el Desarrollo organizó un taller regional sobre el anexo de información pública del AVA. El taller permitió a los representantes de otros países que trabajan en AVAs extraer lecciones de la experiencia de Camerún. En 2015, Camerún establece procedimientos para hacer pública la información forestal; el sitio web del AVA contiene ya el 80% de la información enumerada en el anexo sobre transparencia.

Con respecto al desarrollo de la capacidad para hacer frente a la tala ilegal, el Ministerio de Bosques ha fortalecido la capacidad del personal encargado de la aplicación de la legislación forestal en cuestiones relacionadas con la aplicación del AVA. Esto ha incluido la formación sobre el Código Penal de 2016 y sobre las nuevas herramientas de información y trazabilidad. Además, PYMEs de Camerún están aprendiendo a adaptarse a los nuevos requisitos del mercado. Ejemplo de ello es que en 2014, los productores de madera de las PYMEs camerunesas viajaron a Bruselas para reunirse con los importadores y las autoridades encargadas de hacer cumplir la legislación sobre la madera en la UE. Las PYMEs también han creado una federación del comercio de la madera que las representa y las vincula con los importadores de la UE.⁴⁴

Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil están prestando especial atención al fortalecimiento de la capacidad de los actores locales en materia de supervisión independiente. También están dando a conocer a las comunidades locales los compromisos del AVA de Camerún. Como dijimos, el proceso del AVA ha abierto espacios para la participación. En 2012, Camerún creó el Comité Nacional de Supervisión para evaluar la aplicación del AVA desde su perspectiva nacional. Este comité se ha reunido desde entonces dos veces al año y tiene un puesto para cada una de las ONG, comunidades locales, pueblos indígenas y representantes de los bosques comunales. También se ha invitado regularmente a representantes de la sociedad civil y de las comunidades a asistir a las reuniones del Comité Conjunto de Supervisión, el órgano de implementación que incluye tanto a la UE como a Camerún⁴⁵.

⁴⁴ “The Cameroon- EU Voluntary Partnership Agreement: Background”, cit.

⁴⁵ “The Cameroon- EU Voluntary Partnership Agreement: Background”, cit.

Finalmente, en relación a los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales, el AVA refleja su interés por garantizarlos en su artículo 17⁴⁶. Se trata de un compromiso de ambas partes de supervisar los efectos de la aplicación del AVA a largo plazo, incluido su impacto en los pueblos indígenas y su impacto en los medios de subsistencia de los grupos más vulnerables, a fin de mitigar cualquier posible efecto adverso. Además, el AVA ha abierto espacios de participación para los pueblos indígenas. El Comité Nacional de Supervisión, que es fundamental para la aplicación del AVA, tiene un asiento para los pueblos indígenas, como hemos dicho anteriormente.

4.3. CRÍTICAS AL SISTEMA Y DÉFICITS EN SU APLICACIÓN

Todos estos avances que hemos descrito son desde luego el camino a seguir para acabar con el problema de la tala de madera ilegal en Camerún. Sin embargo, no todo son buenas noticias y esto es debido a varios motivos, algunos de ellos nuevos y otros sistémicos en el continente africano. Por un lado, la pérdida de importancia porcentual de los mercados europeo y estadounidense como destino de la madera camerunesa exportada y el auge paralelo del mercado chino en este sector han facilitado nuevamente la proliferación de madera ilegal en las cadenas de exportación pues los controles que lleva a cabo este país son, todavía a día de hoy, mucho más laxos. Por otra parte, problemas históricos de gobernanza y aplicación de la ley, la falta de medios y la corrupción de las clases políticas que ven un beneficio personal en la exportación de tala ilegal, contribuyen a que, según un informe de Chatham House de enero de 2015⁴⁷, la eficacia y el progreso de las respuestas del gobierno y del sector privado frente a la tala ilegal en Camerún se han estancado desde 2010. La corrupción sigue siendo una característica dominante del sector forestal de Camerún, y hay una aparente falta de voluntad política para instituir cambios. Además, y esto sea quizás uno de los problemas más simbólicos y

⁴⁶ Acuerdo de asociación voluntaria entre la Unión Europea y la República de Camerún sobre la aplicación de las leyes forestales, la gobernanza y el comercio de madera y productos derivados con destino a la Unión Europea (FLEGT), cit. p. 9.

⁴⁷ Hoare, A., “Illegal Logging and Related Trade: The Response in Cameroon”, Chatham House, Enero 2015, (disponible en <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/20150121IllegalLoggingCameroonHoare.pdf>; última consulta el 3 de abril de 2019).

representativos del estancamiento en la lucha contra la tala ilegal, la reforma del marco legislativo para el sector forestal, iniciada en 2008, aún no ha concluido. Esta reforma pretendía entre otras cosas mejorar las deficiencias del sistema en la representación y garantía de derechos a las comunidades indígenas. Si bien ha habido algunas mejoras en la disponibilidad de información sobre el sector forestal, sigue habiendo muchas lagunas en esa información y aún no se ha establecido una cultura de transparencia en el Gobierno.

Si bien hay pruebas de progreso en el sector privado -la superficie total de bosques con verificación o certificación de la legalidad ha aumentado-, las actividades ilegales siguen estando muy extendidas en todo el sector forestal en su conjunto. Se estima que la mitad de la producción total es de productores artesanales informales, que abastecen principalmente el mercado interno. Sin embargo, la ilegalidad también está muy extendida en las cadenas de suministro para la exportación: se considera que la madera procedente de pequeños permisos y latifundios es especialmente problemática. Esto es motivo de especial preocupación, ya que se prevé que la oferta de madera procedente de este tipo de fincas aumente debido a la creciente presión sobre multinacionales más grandes que operan con permisos a nivel nacional. Además, debido a la creciente regulación y vigilancia en las zonas de explotación permitidas, los madereros han cambiado su estrategia para extraer madera ilegalmente del bosque: se adentran en el interior del país cortando especies prohibidas, aserrando tablas y mezclándolas con madera legal para transportarlas a la ciudad o, mejor aún, traficando la madera ilegal en contenedores de carga.

En 2016, se creó la plataforma Gbabandi (vocablo del idioma local baka para referirse a un nido de termitas) que representa a más de 50 comunidades indígenas Baka y Bagyeli en Camerún. La plataforma fue creada con la intención de unir a los pueblos de la selva, que viven a lo largo de 700 km de selva tropical. El 13 de septiembre de 2017 esta plataforma emitió una declaración⁴⁸ en la que, recordando todas las obligaciones contractuales contraídas por Camerún a nivel internacional, primero afirma que en la práctica, estas no se están cumpliendo en el país.

⁴⁸ Stone, N., “Declaration on Land Rights from the Gbabandi Platform, Cameroon”, Forest Peoples, 13 de septiembre de 2017 (disponible en <http://www.forestpeoples.org/en/rights-land-natural-resources/news-article/2017/declaration-land-rights-gbabandi-platform-cameroon>; última consulta 4 de abril de 2019).

En sus propias palabras, los pueblos indígenas de los bosques, experimentan cada vez más graves violaciones de sus derechos humanos, debido a actividades como la agroindustria, la minería, las concesiones forestales y la creación de áreas protegidas en sus tierras ancestrales. Esta preocupante situación augura un futuro en el que los pueblos indígenas ya no tendrán tierras. Esta pérdida de tierras y bosques pone en peligro la supervivencia misma de sus culturas y pueblos⁴⁹.

Entre las peticiones incluidas en la declaración, destaca el llamamiento al Estado de Camerún a garantizar que las tierras ancestrales, espacios de vida y prácticas tradicionales sean respetadas y reconocidas por un título legal colectivo. Esto incluye la devolución de aquellas tierras que hayan sido tomadas por terceros para que las comunidades indígenas puedan disfrutar de sus derechos de propiedad colectiva para las generaciones presentes y futuras.

Las peticiones también incluyen referencias expresas a obligaciones derivadas de las declaraciones internacionales firmadas por Camerún, como el requisito de consentimiento libre, previo e informado (artículo 2 de la Declaración) o la autodeterminación (artículo 5), y reformas legales muy concretas para permitir el encaje de los sistemas indígenas, como la figura del cacicazgo tradicional que el párrafo segundo del artículo 3 describe así:

Para garantizar una interacción y una gestión justas y equitativas en las aldeas mixtas, la población bantú (etnia principal en Camerún) y los pueblos indígenas de una aldea deben tener sus respectivos jefes tradicionales. Pedimos, como excepción al decreto que suspende la creación de cacicazgos tradicionales de tercer grado en Camerún, la creación de cacicazgos tradicionales indígenas para todas las comunidades indígenas.

Finalmente, el documento también hace una referencia expresa a la distribución de beneficios, en la que contraponen la tradición milenaria con las nuevas actividades forestales de las últimas décadas. En concreto, el artículo 6 de la declaración reza:

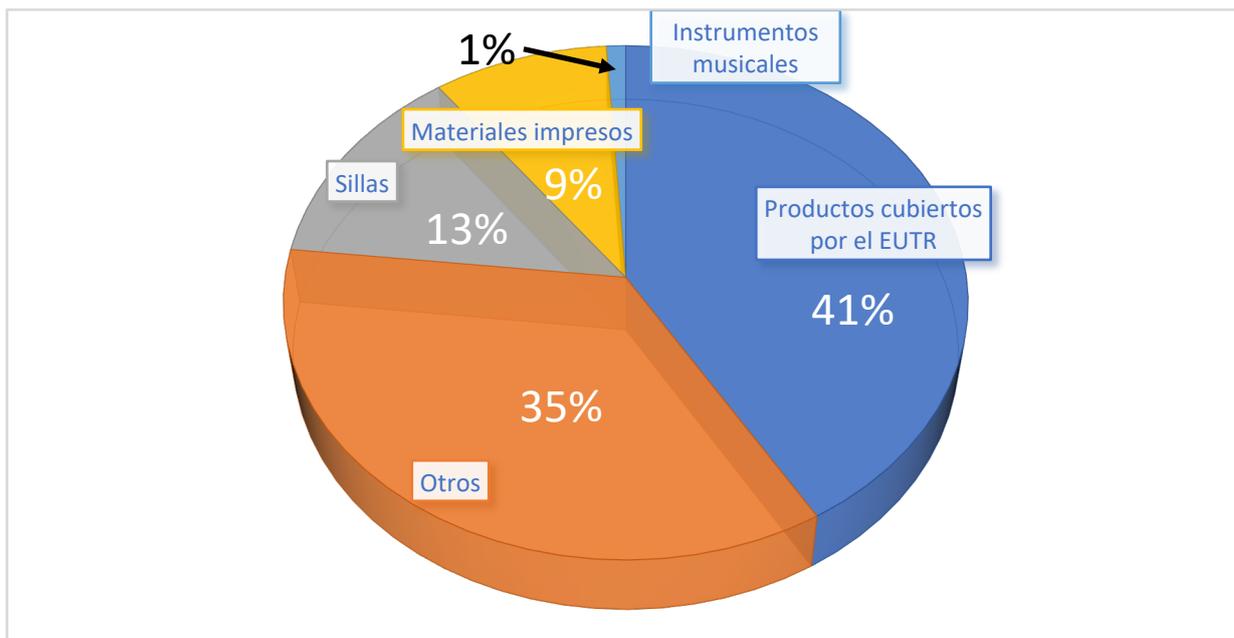
⁴⁹ Lazareva, I., “Cameroon forest people: Land rights abuses threaten survival”, Reuters, 13 de septiembre de 2017 (disponible en <https://www.reuters.com/article/us-cameroon-forest-rights/cameroon-forest-people-land-rights-abuses-threaten-survival-idUSKCN1BO1S0>; última consulta el 30 de marzo de 2019).

Los pueblos indígenas de los bosques son reconocidos como los primeros habitantes de los bosques y han sido sus guardianes durante milenios. Las actividades forestales de las últimas décadas han facilitado la implementación de leyes que administran la distribución y distribución de los beneficios de estas actividades. Desafortunadamente, encontramos que los pueblos indígenas tienen una débil participación en la distribución de los beneficios, que a menudo se atribuyen a las comunidades dominantes (bantúes).

Apoyados en esta premisa, los pueblos indígenas piden que los beneficios se asignen en consulta con los pueblos indígenas, que la distribución sea justa y transparente y que los beneficios que, a razón de esta distribución, correspondan a los indígenas se paguen directamente a las instituciones tradicionales indígenas.

Más allá de las críticas dirigidas al sistema legal de Camerún y a la falta de aplicación de sus compromisos, también a nivel europeo existen críticas a la Regulación. Más concretamente, la ONG internacional WWF redactó un informe en 2015⁵⁰ en el que urge a mejorar el EUTR para que pueda frenar de forma completa y eficaz la entrada de madera ilegal en el mercado único europeo. La principal conclusión del informe es que, aunque el EUTR cubre el 86% de los productos de origen maderero en términos de volumen, el porcentaje baja hasta un muy insuficiente 41% si nos fijamos en el valor monetario de los productos cubiertos por la regulación. Esta situación permite que la madera de origen ilegal y sus productos derivados sigan encontrando un mercado altamente rentable en Europa. Como vemos en la siguiente gráfica, entre los productos no cubiertos podemos encontrar desde instrumentos musicales hasta sillas o materiales impresos como libros o revistas, pasando por herramientas de bricolaje, vajilla, marquetería de madera, juguetes, relojes, cajas de vino, artículos deportivos, pipas para fumar, pinzas de ropa, bastones o celulosa.

⁵⁰ WWF, “Illegal Timber in the EU: Why the EU Timber Regulation should be improved”, 2015, (disponible en http://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/wwf_briefing_eutr.pdf; última consulta el 2 de abril de 2019).



Elaboración propia a partir de los datos del WWF

El informe de WWF recoge también un extracto de la Declaración de la Industria para la Revisión del EUTR⁵¹:

El EUTR necesita ser fortalecido para que sea implementado y aplicado de manera efectiva en todos los estados miembros de la UE. En la actualidad, las autoridades competentes suelen carecer de recursos, formación y coordinación a nivel de la UE para garantizar un enfoque coherente de la forma en que se aplica el EUTR. Sigue sin estar claro cuántos agentes disponen de una diligencia debida exhaustiva. Es esencial que las autoridades competentes adopten un enfoque coherente y firme en la interpretación de la legislación, así como la aplicación de sanciones y penalizaciones armonizadas, y que garanticen una capacidad suficiente para su aplicación en todos los Estados miembros de la UE.

La competencia desleal, causada por las prácticas de aplicación muy diversas entre los Estados miembros de la UE y la falta de cobertura de una serie de productos madereros en el EUTR, perjudica a las empresas europeas que se comportan de forma responsable y tratan de cumplir las normas.

Instamos a la Comisión Europea a que aproveche la oportunidad de la próxima revisión para lograr un EUTR fuerte que pueda detener el comercio de madera ilegal. Nuestra dependencia de

⁵¹ WWF, “Industry Statement for the Review of the EU Timber Regulation”, 2015, (disponible en http://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/industry_statement_online_amended_11115.pdf; última consulta el 2 de abril de 2019).

los recursos forestales mundiales está en peligro si el mercado europeo no apoya una visión de un comercio forestal responsable y exhaustivamente legal.

En resumen, las críticas se centran en la falta de una aplicación efectiva y uniforme en los distintos Estados miembros, y en la cantidad de productos de alto valor monetario que quedan fuera del ámbito de aplicación del EUTR.

Otro problema que puede afectar próximamente a la situación de la madera ilegal en la UE es, como habíamos adelantado, la firma del Acuerdo de Partenariado Económico Japón-UE⁵². Este reciente acuerdo ha copado todos los titulares al suponer el mayor tratado de libre comercio de la Historia, eliminando en su práctica totalidad los aranceles a una enorme lista de productos entre la UE y Japón, tercer y cuarto mercado más importantes del mundo, respectivamente. Lo que se ha vendido, y con razón, como un éxito del libre comercio y de la globalización frente a los virajes proteccionistas de Estados Unidos y la guerra comercial con China, va a tener efectos secundarios negativos en el ámbito de la lucha contra la tala de madera ilegal.

El Clean Wood Act (Acto para la Madera Limpia) japonés⁵³, es la medida homóloga en el país nipón al EUTR en la UE. Sin embargo, se trata de una medida mucho menos ambiciosa y que sólo establece un sistema de certificación del origen de la madera voluntario, al que las empresas importadoras y comercializadoras de productos producidos a partir de madera pueden adherirse o no, según sus intereses, y con el único incentivo de la buena imagen y reputación que podría otorgar la inscripción en el registro de cara a los consumidores. La única sanción prevista por el sistema es la revocación del registro y su consecuente impacto negativo en la reputación de la compañía, medidas con un alcance y objetivos infinitamente inferiores al EUTR. En el Acuerdo de Partenariado Económico, se tuvo en cuenta, y se hizo una referencia explícita a la importancia de la gestión sostenible de los bosques en el artículo 16.7⁵⁴:

⁵² Agreement Between the European Union and Japan for an Economic Partnership (Decisión (UE) 2018/966 del Consejo de 6 de julio de 2018, Diario Oficial de la Unión Europea, L/174).

⁵³ Global Agricultural Information Network Report, “Japan Implements Clean Wood Act”, 26 de mayo de 2017, JA7080 (disponible en https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Japan%20Implements%20Clean%20Wood%20Act_Tokyo_Japan_5-26-2017.pdf; última consulta el 1 de marzo de 2019).

⁵⁴ Agreement Between the European Union and Japan for an Economic Partnership, cit. p. 438.

1. Las Partes reconocen la importancia y el papel del comercio y la inversión para garantizar la conservación y la gestión sostenible de los bosques.
2. En ese contexto, las Partes deberán:
 - a) fomentar la conservación y la gestión sostenible de los bosques y el comercio de la madera y los productos derivados de la madera recolectados de conformidad con las leyes y reglamentos del país de recolección;
 - b) contribuir a la lucha contra la tala ilegal y el comercio conexo, incluido, en su caso, el comercio con terceros países, y
 - c) intercambiar información y compartir experiencias a nivel bilateral y multilateral con vistas a promover la conservación y la gestión sostenible de los bosques y el comercio de madera y productos derivados procedentes de la tala legal, así como a combatir la tala ilegal.

Sin embargo, más allá de esta mera declaración de buenas intenciones, ambas partes han hecho poco o nada por negociar una postura común ante este problema y la realidad es que se han equiparado ambos sistemas cuando hemos visto que son claramente incompatibles, uno es de obligado cumplimiento y tiene poder sancionador y el otro es voluntario. De esta forma, la UE no solo ha perdido la oportunidad de utilizar su poder negociador para ayudar a combatir la ilegalidad en la tala de madera también en Japón, sino que ha creado una puerta trasera de entrada a su propio mercado. A partir de la entrada en vigor del Acuerdo, es posible que las empresas japonesas comercializadoras de madera y productos derivados de esta puedan exportar sus productos a la UE, sin tener que cumplir con el EUTR sino solo con el Clean Wood Act japonés. Se crea así una clara desventaja competitiva para las empresas europeas y una peligrosa puerta de entrada de madera ilegal al mercado único europeo, que puede acabar con todos los anteriores esfuerzos por combatir esta lacra.

En este sentido, vemos como en un mundo hiperconectado, los diálogos entre todos los actores importantes en la industria maderera, y en cualquier otra industria explotadora de recursos naturales, son totalmente necesarios para conseguir que la lucha contra la sobreexplotación y las injusticias que se derivan de esta sea efectiva. Mientras que no consigamos que todas las partes involucradas cooperen entre sí de forma efectiva y con el desarrollo sostenible como objetivo siempre presente, los avances en materia de la tala

ilegal de madera y del empoderamiento de los pueblos tendrán alcance local pero difícilmente podrán estar coordinados y tener una aplicación efectiva.

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA EL FUTURO

Partiendo de las propuestas y mejoras que se nos plantean para el caso de Camerún y la gobernanza de sus recursos forestales, podemos extrapolar soluciones e iniciativas que pueden servir para otras situaciones similares en países de la región subsahariana.

Conscientes del freno en el progreso y de las dificultades para combatir la lacra de la tala ilegal, el informe de Chatham House⁵⁵ recogió una serie de recomendaciones, dirigidas tanto a la sociedad civil y al gobierno camerunés como a la UE, para mejorar la efectividad en la aplicación del AVA. Muchas de estas soluciones son, como hemos adelantado, aplicables al África subsahariana en su conjunto. Entre las medidas destacan especialmente aquellas que buscan mejorar la transparencia y asunción de responsabilidad en los sistemas legales y de gobernanza africanos.

El informe dice que debería realizarse un análisis más profundo de las políticas económicas del sector forestal en Camerún a fin de evaluar los incentivos para las prácticas actuales y las oportunidades de reformas normativas, institucionales y fiscales. En este contexto, la atención debería centrarse en el sector no estructurado de Camerún, dada su importancia económica y social y la baja prioridad que se le sigue concediendo. Este análisis debería extenderse a los sectores que están teniendo un impacto en los bosques, a saber, agricultura y minería - para determinar la mejor manera de mejorar la gobernanza de esos sectores y la toma de decisiones sobre el uso de la tierra. Es decir, parece claro que la gobernanza de los recursos naturales solo puede ser efectiva, justa y sostenible si se lleva a cabo de manera coordinada con la gobernanza de otros sectores y mercados estrechamente relacionados y que, a primera vista, parecen ser más puramente económicos.

Por otra parte, deberían reforzarse también los intentos por combatir la corrupción en los estados africanos, tanto en los sectores relacionados con los recursos naturales como en el conjunto de las economías. Según el informe, la experiencia en la lucha contra la

⁵⁵ “Illegal Logging and Related Trade: The Response in Cameroon”, cit. p. 24 – 25.

corrupción tanto en Camerún como en otros países (incluidos los modelos para las agencias anticorrupción) debería examinarse más a fondo para ayudar a identificar posibles soluciones. Esto requerirá un compromiso genuino de los más altos niveles políticos del país, así como una inversión a largo plazo.

Como hemos constatado a lo largo de la investigación y elaboración de este Trabajo de Fin de Grado, uno de los problemas más serios a la hora de abordar el tema de la gobernanza de los recursos naturales es la falta general de datos objetivos sobre la aplicación de las declaraciones, tratados y textos legales firmados por las distintas partes. Se trata, en definitiva, de un problema de transparencia.

Concretamente en Camerún, siguen existiendo importantes lagunas en los datos sobre la asignación, la producción, el procesamiento y el comercio de los bosques, mientras que los procesos de adopción de decisiones suelen ser opacos. El progreso hacia una mayor transparencia requerirá una estrecha supervisión, en particular por parte del Comité Conjunto de Aplicación del AVA para garantizar el cumplimiento del acuerdo en este aspecto. El nombramiento de un nuevo observador independiente para el sector será importante para avanzar en este ámbito. Adicionalmente, sería una buena idea seguir invirtiendo en la formación de los agentes encargados de la aplicación de la ley y en el suministro de recursos adecuados para que esos agentes puedan desempeñar sus funciones con eficacia, siendo vital involucrar a las comunidades locales e indígenas en estos puestos y empleos.

En relación también con la participación de los pueblos indígenas y comunidades locales, Chatham House propone consultar a todas las partes interesadas en las fases restantes de la aplicación de la reforma jurídica y política para Camerún. En particular, los pequeños productores y procesadores tendrán que participar plenamente en la elaboración de un marco normativo que no sólo les permita dedicarse a la tala legal, sino también crear incentivos para que lo hagan. Además, debe darse mayor prioridad a la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales para garantizar que sus derechos de tenencia y uso de la tierra se incorporen adecuadamente en el marco político.

En línea con las previas recomendaciones del informe “Gobernanza de los espacios protegidos”⁵⁶, otra serie de medidas que también pueden ayudar a dar voz y posibilidad de participación a los pueblos indígenas y las comunidades locales pasarían por reconocer los ICCAs como unidades coherentes de tierra, agua y recursos naturales gobernadas por comunidades autoidentificadas bajo derecho legales colectivos (propiedad o uso) que son inalienables, indivisibles y establecidos a perpetuidad. En cambio, como ha ocurrido en Camerún, según denuncias portavoces de estas comunidades, parece que una de las prácticas más contraproducentes cuando se busca la conservación y la explotación sostenible de los espacios naturales es imponer a los ICCAs estructuras genéricas de gobierno, reglas y procesos formales que nada tienen que ver con sus instituciones consuetudinarias tradicionales ni con la forma en que se estructuran sus comunidades y su forma de vida. Al contrario, lo más recomendable sería permitir que las instituciones consuetudinarias continúen y evolucionen, según sea necesario, a su propio ritmo.

Por último, proporcionar apoyo técnico y material a los ICCAs cuando se les solicite será fundamental para estrechar la cooperación entre el Estado moderno de derecho y las instituciones consuetudinarias. En particular, la ayuda será de especial utilidad para trazar mapas, documentar y demarcar los ICCAs, ayudar a las comunidades a hacer cumplir sus normas y garantizar un juicio y sanciones justos y coherentes para los infractores, desarrollar las capacidades locales para responder a las amenazas y gestionar los conflictos y reforzar la calidad de la gobernanza y la gestión de los ICCAs a todos los niveles.

Hemos visto en definitiva que, aunque los avances son significativos, queda mucho camino por recorrer y es posible que al ritmo al que estamos destruyendo los ecosistemas terrestres y marinos, cuando hayamos encontrado una fórmula eficaz de gobernanza de los recursos naturales, no quedarán recursos naturales que proteger. Puede que la rapidez de la era de la globalización traiga consigo multitud de riesgos para las vidas de comunidades enteras y de los ecosistemas de los que dependen. Sin embargo, también puede ofrecerles nuevas soluciones y perspectivas.

⁵⁶ “Governance of Protected Areas; from understanding to action”, cit. p. 55.

Durante la investigación previa a comenzar la redacción de este Trabajo de Fin de Grado, exploré distintas posibilidades como caso de estudio para acabar eligiendo Camerún y la tala ilegal de madera por los motivos que ya se han expuesto. En esta fase, me di cuenta de que uno de los puntos en los que más margen de mejora hay es en la puesta en común a nivel internacional (y en nuestro caso a nivel africano) de las soluciones que mejor están funcionando para poderlas aplicar a escala no solo local sino internacional. Los problemas a los que se enfrentan los pueblos que habitan en los últimos reductos naturales “vírgenes” de la Tierra, son en su mayoría iguales en todas las partes del planeta y sabemos que hay distintas aproximaciones y puntos de vista para resolverlos, sólo hace falta un esfuerzo de cooperación internacional para analizar los puntos fuertes y débiles de cada uno e intentar alcanzar una o varias soluciones válidas y útiles.

6. BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN:

- Acuerdo de asociación voluntaria entre la Unión Europea y la República de Camerún sobre la aplicación de las leyes forestales, la gobernanza y el comercio de madera y productos derivados con destino a la Unión Europea (FLEGT) (Diario Oficial de la Unión Europea n° L 092 de 6 de abril de 2011 pp. 4 – 125).
- Agreement Between the European Union and Japan for an Economic Partnership (Decisión (UE) 2018/966 del Consejo de 6 de julio de 2018, Diario Oficial de la Unión Europea, L/174).
- Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (Convenio de la Organización para la Unidad Africana, Nairobi, de 27 de julio de 1981).
- Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Resolución de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, de 14 de junio de 1992).
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (Resolución de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, París, 10 de diciembre de 1948,).
- Plan de Acción sobre aplicación de las leyes, gobernanza y comercios forestales (Reglamento Consejo Europeo 2173/2003 de 12 de diciembre de 2003).
- Reglamento (UE) no 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de octubre de 2010 por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera (Diario Oficial de la Unión Europea n° L295).
- Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Resolución de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, A/RES/70/1 de 25 de septiembre de 2015).

OBRAS DOCTRINALES:

- Borrini-Feyerabend, G., Dudley, N., Jaeger, T., Lassen, B., Pathak Broome, N., Phillips, A. And Sandwith, T., “Governance of Protected Areas; from understanding to action”, UICN, Suiza, 2013.
- Delapalme, N. “African governance: The importance of more and better data”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol 24, no 1, 2011, pp 1 – 3.
- Mayntz, R., “New challenges to governance theory”, *Governance as social and Political Communication*, Periódico de la Universidad de Manchester, Manchester, 2003, pp. 27 – 40.
- Ortiz Ahlf, L., “Obra en Homenaje a Rodolfo Cruz Miramontes, Tomo II, Capítulo El Derecho de Acceso a la Justicia”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2008. (disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2547/2.pdf>; última consulta el 23 de marzo de 2019).
- Slay, B., “Triple Wins for Sustainable Development”, PNUD *Bureau for Development Policy*, Junio 2012.
- Sobrevila, C., “The Role of Indigenous Peoples in Biodiversity Conservation: the natural but often forgotten partners”, Banco Mundial, Washington, D.C., 2008.
- Sowman, M., & Wynberg, R. “Governance for Justice and Environmental Sustainability”. Ciudad del Cabo, 2014, Routledge.
- Walker G., Bulkeley H., “Geographies of environmental justice”, *Geoforum*, 37, 2006, pp. 655 - 659.

INFORMES:

- Comisión de Supervivencia de Especies, “Biodiversity in Sub-Saharan Africa and its Islands. Conservation, Management and Sustainable Use”, UICN, Papel ocasional n° 6, Suiza, 1990, pp. 3 – 9.
- FAO., “Global Forest Resources Assesment 2015”, Roma, 2015, pp. 40 - 63 (disponible en <http://www.fao.org/3/a-i4808e.pdf>; última consulta el 12 de febrero de 2019).
- Hoare, A., “Illegal Logging and Related Trade: The Response in Cameroon”, Chatham House, Enero 2015, (disponible en <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/20150121IllegalLoggingCameroonHoare.pdf>; última consulta el 3 de abril de 2019).
- Informe bienal para el período de marzo de 2015 a febrero de 2017 (Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Bruselas, 5 de octubre de 2018).
- PNUD., “Desarrollo Humano Informe 1990”, Tercer Mundo Editores, Bogotá-Colombia, 1990, pp. 31-46 (disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf; última consulta el 20 de marzo de 2019).
- PNUD., “About Sub-Saharan Africa: Africa at a turning point”, (disponible en <http://www.africa.undp.org/content/rba/en/home/regioninfo.html>; última consulta el 28 de marzo de 2019).
- PNUD, “Integrating Legal Empowerment of the Poor in UNDP’s work: A Guidance Note”, 21 de julio de 2010, (disponible en https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/environment-energy/www-ee-library/local-development/integrating-legal-empowerment-of-the-poor-in-undps-work-/Legal_Empowerment_of_the%20Poor_Guidance_Note.pdf; última consulta el 19 de marzo de 2019).

- TEREА consultores, “Informe Final Volumen 1: Evaluación del Plan de Acción FLEGT de la UE 2004-2014”, 27 de abril de 2016, p. 99 – 101.
- WWF, “Illegal Timber in the EU: Why the EU Timber Regulation should be improved”, 2015, (disponible en http://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/wwf_briefing_eutr.pdf; última consulta el 2 de abril de 2019).
- WWF, “Industry Statement for the Review of the EU Timber Regulation”, 2015, (disponible en http://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/industry_statement_online_amended_11115.pdf; última consulta el 2 de abril de 2019).
-

OTRAS REFERENCIAS:

- Caballero, I., “El cambio climático se ceba en los más pobres”, Mundo Negro. Revista electrónica de Ciencias Sociales enfocada en África, 02/12/2015 (disponible en <http://mundonegro.es/el-cambio-climatico-se-ceba-en-los-mas-pobres/>; última consulta el 4 de febrero de 2019).
- Chokshi, N., Jeffrey, G., “La población de elefantes africanos disminuyó 30 por ciento en 7 años”, New York Times, 9 de septiembre de 2016. (disponible en <https://www.nytimes.com/es/2016/09/09/la-poblacion-de-elefantes-africanos-disminuyo-30-por-ciento-en-7-anos/>; última consulta el 23 de marzo de 2019).
- EU FLEGT Facility, “The Cameroon- EU Voluntary Partnership Agreement: Background”, 30 de noviembre de 2017, (disponible en <http://www.euflegt.efi.int/background-cameroon>; última consulta el 13 de marzo de 2019).
- EU FLEGT Facility, “What is a Voluntary Partnership Agreement”, (disponible en <http://www.euflegt.efi.int/what-is-a-vpa>; última consulta el 1 de abril de 2019).

- EU FLEGT Facility, “What is the EU FLEGT Action Plan?”, (disponible en <http://www.euflegt.efi.int/flegt-action-plan>; última consulta el 26 de marzo de 2019).
- FLEGT Week, “Information sessions on FLEGT progress and achievements”, 17 de marzo de 2015, (disponible en http://www.flegtweek.org/reports/-/asset_publisher/PqDfQMobUfqF/content/report-information-sessions?inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fwww.flegtweek.org%2Freports%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_PqDfQMobUfqF%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_pos%3D2%26p_p_col_count%3D4; última consulta el 12 de marzo de 2019).
- FMI, “Riesgos externos amenazan la firme recuperación de África subsahariana” Fondo Monetario Internacional, 11 de octubre de 2018 ((disponible en <https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/10/09/NA101118-external-risks-threaten-sub-saharan-africas-steady-recovery>; última consulta el 4 de abril de 2019).
- Global Agricultural Information Network Report, “Japan Implements Clean Wood Act”, 26 de mayo de 2017, JA7080 (disponible en https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Japan%20Implements%20Clean%20Wood%20Act_Tokyo_Japan_5-26-2017.pdf; última consulta el 1 de marzo de 2019).
- Lazareva, I., “Cameroon forest people: Land rights abuses threaten survival”, Reuters, 13 de septiembre de 2017 (disponible en <https://www.reuters.com/article/us-cameroon-forest-rights/cameroon-forest-people-land-rights-abuses-threaten-survival-idUSKCN1BO1S0>; última consulta el 30 de marzo de 2019).
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, “Flegt Conceptos Básicos”, (disponible en <https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/politica->

forestal/Madera_Legal_FLEGT_EUTR/FLEGT/Conceptos.aspx; última consulta el 5 de abril de 2019).

- Sanz, E., “El rinoceronte negro de África se ha extinguido”, Muy Interesante, 2016. (disponible en <https://www.muyinteresante.es/naturaleza/articulo/el-rinoceronte-negro-de-africa-se-ha-extinguido>; última consulta el 12 de marzo de 2019).

- Stone, N., “Declaration on Land Rights from the Gbabandi Platform, Cameroon”, Forest Peoples, 13 de septiembre de 2017 (disponible en <http://www.forestpeoples.org/en/rights-land-natural-resources/news-article/2017/declaration-land-rights-gbabandi-platform-cameroon>; última consulta 4 de abril de 2019).

- Wikipedia, “Camerún” (disponible en <https://es.wikipedia.org/wiki/Camer%C3%B3n>; última consulta el 5 de abril de 2019).