
Camerún: ¿aumentará los beneficios para las poblaciones locales el nuevo apoyo al sector forestal?

La historia de la rápida destrucción de los bosques de Camerún, que viene ocurriendo desde los años 1980, no adolece de falta de atención: se han escrito muchos testimonios, análisis y recomendaciones y se han intentado muchas intervenciones simultáneas, encabezadas por los donantes, para detener la deforestación. Se estima que en Camerún se cortaron cerca de 2 millones de hectáreas de bosques entre 1980 y 1995. La principal causa de esta deforestación radica presumiblemente en las operaciones de maderío industrial, a menudo a cargo de empresas extranjeras que enviaban al mercado europeo sus troncos sin procesar desde el puerto de Douala, actuando en sinergia con el concomitante avance de los asentamientos humanos y el acondicionamiento de tierras para la agricultura. Los diversos programas y reformas iniciados en los años 1990 por el Banco Mundial y el gobierno de Camerún en aras de la gestión sustentable y transparente de los inmensamente ricos bosques de Camerún (Ley Forestal de 1991, Ley Forestal de 1994, Nueva Política Forestal de 1995 y Ley de 1996) fracasaron en gran medida y, según algunas versiones, incluso sirvieron para aumentar la deforestación.

El Banco Mundial y otras agencias se disponen ahora a brindar nuevo apoyo al sector forestal de Camerún, por lo que se impone una revisión de lo ocurrido en la última década tanto a los bosques de Camerún como a los pueblos que de éstos dependen, así como de las lecciones aprendidas. La necesidad de destacar el papel de los pueblos dependientes de los bosques en la toma de decisiones relativas al sector forestal de Camerún es de particular importancia. Como bien se señala en un informe del Banco Mundial, “un determinante clave de la pobreza es la desigualdad en la distribución del poder social de decisión”. Y por lo tanto deben plantearse las siguientes preguntas: ¿Se ha logrado una mayor participación local en la gestión de los bosques con la Ley de Bosques Comunitarios de 1994? En cuanto al nuevo Programa Sectorial para los bosques y el medio ambiente (PSFE), ¿promoverá la igualdad y la mayor participación de los pobladores locales en la administración de los bosques?

En 1991 el Banco Mundial modificó su forma de apoyar el sector forestal, vinculando su apoyo con los préstamos de ajuste estructural por medio de condiciones para los préstamos (en lugar de otorgar préstamos directos al sector, como antes había hecho). Dichas condiciones eran cambios específicos en las políticas para el sector forestal, que el Banco insistía se hicieran. Muchas de estas políticas parecían sensatas en los papeles, pero su concreción en la fase de instrumentación estuvo plagada de dificultades. Según el Departamento de Evaluación de Operaciones del propio Banco Mundial, éste no pudo lograr las reformas deseadas porque, entre otras razones, no ideó una estrategia que pudiera instrumentarse dadas la particular realidad social, política y económica de Camerún. También se señaló que, puesto que al diseñar sus políticas el Banco no se comprometió con un enfoque auténticamente participativo y omitió procurar las opiniones de las comunidades locales, las leyes resultantes no fueron equitativas.

De acuerdo con la tendencia a la devolución en la administración de bosques que se ha visto en el mundo en los últimos años, Camerún, siguiendo las indicaciones del Banco Mundial, aprobó una Ley de Bosques Comunitarios en 1994. Los motivos del Banco Mundial para creer que la Forestería

Comunitaria resultaría en una gestión más sustentable de los bosques de Camerún no difieren de los argumentos a favor de la devolución en otros casos:

- (1) los residentes locales demuestran más interés a largo plazo en los recursos naturales que la gente de afuera, de modo que el manejo local será más sustentable que aquél controlado por organismos regionales o nacionales (que, en el caso de Camerún, muy a menudo resulta en que el control termina en manos de empresas madereras extranjeras);
- (2) los organismos representativos locales tienen más responsabilidad ante las poblaciones locales que los organismos regionales o nacionales, por lo que habrá menos oportunidades de que sea la corrupción quien oriente las decisiones relativas a la gestión de los bosques; y
- (3) dada la baja financiación crónica de los organismos de gestión de los recursos naturales en el mundo entero (en particular en los países en desarrollo), la gestión local es más factible administrativa y financieramente, y por lo tanto probablemente más efectiva en cuanto al cumplimiento de los objetivos de la agencia.

Sin embargo, desde la aprobación de la Ley de Bosques Comunitarios en 1994, estas “ventajas” de la gestión local no se han concretado. Muchos de los comités de gestión locales han sido copados por las elites de los poblados (actores externos con mucho poder social que pueden remontar su genealogía hasta el poblado pero que a menudo viven en otra parte). Para estas elites, los Bosques Comunitarios son una oportunidad de obtener ganancias personales; lo que las poblaciones locales han podido recibir es una ínfima porción de los beneficios financieros obtenidos con el maderero de estos bosques. Hasta la fecha no hay pruebas de que este tipo de Forestería Comunitaria bajo la dirección del Banco/gobierno haya resultado en una gestión más sustentable que la gestión centralizada de “mando y control” a cargo del Ministerio del Medio Ambiente y Bosques (MINEF).

Parece que ahora el Banco Mundial está volviendo a la práctica de los préstamos directos al sector forestal: el 16 de junio de 2005, un perito forestal del Banco Mundial anunció en Camerún que el Banco estará asistiendo a este país en la instrumentación de su programa de gestión de los bosques con una contribución de US\$30 millones al presupuesto total del proyecto elaborado por el gobierno de Camerún, que asciende a \$115 millones. Se espera también que los gobiernos canadiense, alemán y británico contribuyan con fondos a este programa. Los objetivos del nuevo Programa Sectorial para los bosques y el medio ambiente que apoyarán los donantes abarcan cinco esferas:

- 1) reglamentación y gestión de la información ambiental
- 2) gestión de los bosques de producción
- 3) gestión de las zonas protegidas y la vida silvestre
- 4) gestión de los recursos de los bosques comunitarios
- 5) fortalecimiento institucional, capacitación e investigación

Puesto que el componente de gestión de recursos de los bosques comunitarios, tal como se esboza en los documentos del Banco Mundial, incluirá una “revisión del marco legal e institucional”, así como estudios socioeconómicos y apoyo a la instrumentación de los Bosques Comunitarios, vale la pena destacar algunas de las recomendaciones clave hechas por analistas cameruneses. Las reformas de las leyes y prácticas de instrumentación que se recomiendan pueden describirse como un llamado a la verdadera descentralización democrática de los Bosques Comunitarios de Camerún.

- (1) Eliminar los obstáculos administrativos con los que actualmente se enfrentan las comunidades que desean establecer Bosques Comunitarios, mediante la descentralización del proceso de solicitud a través de las oficinas provinciales del MINEF.

Entre abril de 1998 y noviembre de 2001, el MINEF recibió 136 solicitudes de Bosques Comunitarios. Para el año 2004 solamente se habían aprobado 30 planes de manejo simplificado. El hecho de que las comunidades tengan que viajar a la capital, pagar elevadas tarifas y contratar un consultor para elaborar el Plan de manejo simplificado es percibido por algunos como una causa del manejo no sustentable. En algunos casos, las comunidades terminan teniendo que pedir dinero prestado a las empresas madereras para financiar estos costos iniciales, y luego se sienten en la obligación de permitir que estas empresas talen sus bosques.

(2) Eliminar los obstáculos técnicos con los que actualmente se enfrentan estas comunidades, simplificando aun más los componentes del “Plan de manejo simplificado” exigidos.

Las complejidades técnicas que los requisitos actuales del Plan de manejo simplificado plantean a las comunidades exacerbaban las condiciones anteriormente descritas al hacer que las comunidades se vuelvan dependientes de actores externos no solamente en cuanto a los costos irre recuperables sino también para todas las fases de la instrumentación. En tales situaciones, los actores externos son a menudo más dueños de los proyectos de Bosques Comunitarios que las comunidades locales, atentando así contra la toma de decisiones democrática y el concepto mismo de “gestión local”.

(3) Que los comités locales de gestión de los bosques sean más directamente responsables ante las poblaciones locales, exigiendo que en los comités de gestión participen autoridades tradicionales y morales tales como jefes y sacerdotes.

Hasta la fecha, los comités de gestión formados por el MINEF no han tenido en cuenta las autoridades tradicionales presentes en los poblados. En su lugar, según se informa, el MINEF ha facilitado la inclusión de elites externas que a menudo no son responsables ante las comunidades locales ni respetadas por las mismas. Esto ha resultado en algunas instancias de corrupción, donde algunos individuos copan los comités de gestión y usan los Bosques Comunitarios para obtener ganancias personales: específicamente, iniciando proyectos rápidos de desmonte y embolsando luego las ganancias.

(4) Facilitar el establecimiento de Bosques Comunitarios por parte de los pueblos Baka, Kola y Aka (‘pigmeos’) tomando en cuenta su realidad social y cultural y ajustando los requisitos para la solicitud en forma acorde.

Actualmente, los Bosques Comunitarios pueden establecerse solamente en el Dominio Forestal No Permanente de Camerún; sin embargo, la mayoría de los grupos “pigmeos” residen en el Dominio Forestal Permanente. También hay incertidumbre en cuanto a la forma en que la legislación define “comunidad”, “aldea” y “jefaturas” y al modo en que la realidad de la vida “pigmea”, con inclusión del tradicional nomadismo y el asentamiento actual cerca de aldeas bantúes, encajan en estas definiciones. En Camerún residen aproximadamente 30.000 “pigmeos”, cuyo poder de decisión es sin embargo escaso. El resumen de la Evaluación del impacto ambiental y social del Banco Mundial señala acertadamente que “sin medidas especiales, los Baka, Kola y Aka no podrán beneficiarse del Plan Sectorial, cuyo alcance es nacional y que por principios e intención está abierto a todos”.

Por Kathleen Lawlor, Amigos de la Tierra, correo-e: klawlor@duke.edu

