
Las administraciones forestales de África central: ¿están al servicio de las poblaciones afectadas?

Desde 1990 se ha hecho mucho ruido en torno a los bosques de la Cuenca del Congo, para bien y para mal. Y una nueva ola medioambiental se abate sobre la República Democrática del Congo, de una amplitud muy parecida al “boom del Zaire” de los años de 1970. Pero cabe preguntarse si las administraciones forestales centroafricanas, que suelen estar sometidas a factores sociológicos insidiosos, se alinean con las aspiraciones y necesidades de bienestar de las poblaciones de la región.

Ante todo, para un africano es un acto de valentía restituir a las poblaciones africanas la visibilidad de sus administraciones forestales, por varias razones, de las cuales las dos primeras son que “los que objetivan la realidad no son muy apreciados” y que “siguen siendo expertos extranjeros quienes determinan los campos de intervención prioritarios de los ecosistemas de bosques”. Es necesario que los africanos definan por sí mismos las administraciones forestales para sus pueblos, pero esto aún no ha sucedido.

Dos funciones de las administraciones forestales de África central

Pensemos en las dos principales funciones de las administraciones forestales de África central: la producción de madera y la conservación de la diversidad biológica. A pesar de la diversidad de formas en que se presentan, dichas funciones no se cumplen de manera satisfactoria. Por ejemplo, todas (o casi todas) las ciudades consumen principalmente los residuos de los aserraderos; numerosas ciudades carecen de madera, aun cuando los países la exportan; se eterniza la construcción de mercados subregionales o regionales para productos forestales legales, mientras que se refuerza la protección del mercado europeo.

Por su parte, la conservación de la diversidad biológica plantea problemas, incluso cuando proviene de ambiciones nobles y aunque se esté experimentando en este campo. Ya transcurrió más de una década desde el inicio de los primeros programas de gestión participativa de las áreas protegidas ejecutados bajo la égida de organizaciones internacionales para la conservación de la naturaleza y, sin embargo, la mayoría de ellos parece no contribuir ni a preservar la diversidad biológica ni a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones directamente afectadas. Así lo prueba el reciente análisis de los diversos proyectos de gestión de áreas protegidas de África central (Ndinga, 2005). No sólo las poblaciones vecinas de estas áreas siguen teniendo problemas de nutrición, de salud y de educación, sino que además se ven sometidas a restricciones que trastornan su visión interior de la armonía entre los elementos de su entorno, sin que se materialice su participación en la protección de los recursos naturales, tan anunciada por los organismos internacionales.

Todo lo dicho invita a reflexionar. Históricamente, es un hecho reconocido que, para encontrar respuesta a los problemas del sector forestal, hay que recurrir a personas capaces de sacar partido de lo que ofrecen diversas ciencias (el derecho, las ciencias políticas, económicas, sociales, históricas y geográficas, así como las ciencias naturales relativas al medio ambiente y, en particular, a los bosques). A nuestro entender, ése es el punto en el que la prospectiva forestal puede favorecer

la creación de condiciones que permitan ajustar las funciones de las administraciones forestales centroafricanas a las necesidades y aspiraciones de las poblaciones directamente implicadas. Sólo la capacidad de los africanos de reflexionar por sí mismos sobre la diversidad de aspectos que están en juego en sus bosques puede, en primer lugar, contribuir a que las administraciones forestales se ajusten a dichas necesidades, y, en segundo lugar, terminar con la divulgación a ciegas de ideas, tradiciones y enfoques extranjeros sobre la conservación de la diversidad biológica en sus países.

Modelos de procesos de decisión en las administraciones forestales de África central

Otro gran problema merece ser abordado conjuntamente: la racionalización de los procesos de decisión en las administraciones forestales de África central.

En un polo se ubican las administraciones forestales que funcionan según una suerte de “neo-patrimonialismo racionalizado”. Estas se asemejan a un conjunto de entidades tribales y/o políticas, más o menos rivales entre sí, y de individuos tomados como otros tantos subsistemas y estructurados en torno al Jefe de Estado. Los principales tipos de acciones consisten en actualizar rutinas (operaciones forestales tradicionales), redistribuir cargos y recursos forestales, y buscar cierta credibilidad a los ojos de los socios capitalistas y las ONG internacionales. En este caso, la propuesta central de la decisión a tomar es el resultado de una intervención presidencial.

En el otro polo se ubican las administraciones forestales que recurren a la extorsión y a la depredación violenta y directa de los recursos forestales, lo cual alude a los casos de sistemas políticos más extremos y sangrientos y a los “señores de la guerra”. La administración forestal es un conjunto de entidades tribales, militares y/o políticas estructuradas en torno a los “señores de la guerra”; las principales acciones son las manifestaciones de violencia pulsional, la actualización de rutinas, la extorsión y la depredación directa de los recursos forestales, así como la instrumentalización de los proveedores de fondos y de las ONG internacionales. La decisión es el resultado de una intervención de los “señores de la guerra”.

Entre estos dos extremos se sitúa la administración forestal racional. Aun cuando el Jefe de Estado siga siendo el actor principal, la administración forestal se estructura en torno a las instituciones del Estado, a los textos que las rigen y a los valores de la nación; el tipo de acción dominante es la búsqueda de respuestas a la demanda social de productos forestales y de servicios medioambientales; la decisión es una solución calculada para un problema nacional estratégico.

Recordemos que éstos son sólo modelos. El universo de las administraciones forestales de África central es, evidentemente, heterogéneo. Los “neo-patrimonialistas racionalizados”, los “señores de la guerra” y los actores racionales están a menudo mezclados entre sí, y todos tienen un papel dominante en mayor o menor grado. Sin embargo, los modelos permiten comprender mejor la sociología de las administraciones forestales de África central y sus procesos de decisión internos. A partir de ellos es posible reflexionar sobre la racionalización de dichos procesos.

Factores internos que influyen en las decisiones

Desde dicho punto de vista, se vuelve evidente que es necesario visualizar los factores significativos que influyen en las decisiones de las administraciones forestales centroafricanas. El “neo-patrimonialismo” privilegia las desviaciones de la norma y el conformismo; esto ha sido tan abundantemente demostrado que es posible afirmar, por ejemplo, que John Maynard Keynes jamás habría logrado hacer carrera en dichas administraciones. Por otro lado, la historia y las identidades de los centroafricanos, a pesar de ser notables en muchos aspectos, estuvieron abiertas durante

mucho tiempo a redes de actividades más o menos confesables. Es por eso que muchos centroafricanos, ya sean o no hombres/mujeres de Estado, aluden a su voluntad de ponerse al servicio de su país pero, en los hechos, siguen legitimando las desviaciones, oponiéndoles poca resistencia y desarrollando estrategias para atomizar las instituciones forestales, y compiten entre sí para obtener la calidad de interlocutores de los expertos extranjeros, de los organismos internacionales o de los capitalistas.

Así, contrariamente a lo que algunos piensan, los factores internos significativos para mejorar la toma de decisiones en las administraciones forestales de África central no son sólo cuantitativos (el número de efectivos y la importancia de los medios financieros), sino también cualitativos, refiriéndose a la calidad de las personas y del contexto institucional. Por ejemplo, la administración forestal de la República del Congo, que, en 1960, no incluía a ningún ingeniero forestal, tiene ahora más de 200; su presupuesto, insignificante en 1960, es hoy de varios miles de millones de francos CFA. Casi todos los demás países de África central han evolucionado de manera semejante. Sin embargo, la gestión de los bosques de dichos países es en la actualidad más lamentable que en 1960, si se considera la generalización de la corrupción, el deterioro de los bosques, la disminución de la caza o la violencia dentro de las administraciones forestales.

Factores externos que influyen en las decisiones

Además de los factores anteriormente mencionados, la globalización y la inserción de los centroafricanos en redes cada vez más densas de lazos internacionales, amistosos o de intereses diversos tienen efectos positivos pero también coercitivos, que debilitan su compromiso con la causa de los ecosistemas de bosque. Esto es debido tanto a la hegemonía occidental y a la cultura de la sociología de las relaciones internacionales en los países occidentales, como al escaso sentimiento nacionalista de los africanos.

A esto se agrega que la diplomacia tiene una influencia considerable en los procesos de decisión de las administraciones forestales de África central. La diplomacia occidental oficial, a pesar de mostrarse de “naturaleza generosa”, tiene otro aspecto que conviene conocer, particularmente en el campo de la competencia forestal. En efecto, esta diplomacia suele estar al servicio de fuerzas que, en el pasado, provocaron el debilitamiento de las estructuras y el empobrecimiento de la región; fuerzas cuya primera preocupación es el interés personal pero que instrumentalizan el poder de su propio Estado y los convenios internacionales; fuerzas que, en el campo de la conservación forestal, desarrollan estrategias cruzadas de lucha contra otras potencias. Por el contrario, la diplomacia centroafricana ha sido hasta ahora absolutamente desordenada e impotente, y ha dejado a los ecosistemas de bosque (casi) enteramente librados a actores que influyen en las decisiones de las administraciones forestales africanas para que se plieguen a sus intereses.

Como complemento de la diplomacia oficial están las “diplomacias no gubernamentales”. Éstas no se limitan a las actividades realizadas por intermedio de las organizaciones del mismo nombre. Existen desde hace siglos, tienen múltiples dimensiones y direcciones, y cuentan con actores numerosos y diversos. Cabe señalar aquí que la “facilidad de palabra” y la retórica contribuyen al logro de sus objetivos. Seducidos por la nobleza de estos últimos y por la generosa inspiración de la que hacen gala, los centroafricanos pasan por alto las distorsiones que inducen en las decisiones de las administraciones forestales. En efecto, son muchas las almas bondadosas que dicen defender los bosques de la Cuenca del Congo pero que, a fin de cuentas, lo que hacen es, en jerga erudita, instrumentalizar a los africanos, promover la corrupción y el clientelismo o apoyar a políticos deshonestos. Por ejemplo, un funcionario africano de una ONG internacional, que fabricó un informe de misión falso, fue “catapultado” al cargo de auditor de dicha organización. Y otro africano, que era

competente, vio condicionado un cargo de nivel subregional a alinearse con las posturas de un ministro que, si las fuentes no mienten, no es un referente en materia de buen gobierno político y económico.

Conclusiones

Ante todo, es conveniente reforzar la capacidad de los africanos de definir por sí mismos las funciones de sus administraciones forestales. Luego, hay que dejar en claro que el hecho de reflexionar sobre estas administraciones analizando los factores que las afectan, la diplomacia incluida, no es una herejía intelectual o diplomática. Por lo demás, este enfoque no es del todo nuevo; se trata de una prolongación de los esfuerzos realizados desde hace décadas por numerosos autores, sobre todo en el campo de la sociología de las relaciones internacionales, y da visibilidad social a factores a menudo ignorados, que explican, en gran parte, por qué han sido ineficaces tantas medidas adoptadas en conferencias, seminarios o talleres.

Se trata de un enfoque tanto más oportuno cuanto que las administraciones forestales centroafricanas son hoy más abiertas que en 1960. En este contexto, la inclusión de las preocupaciones de las poblaciones africanas en las funciones de las administraciones forestales se verá favorecida, no por la discreción de los actores, sino por el apoyo de la opinión pública y de las empresas. Esto implica que la racionalización de los procesos de decisión requiere, ante todo, la formación pública sobre la sociología de dichas administraciones y de las relaciones internacionales.

Además, cuando un actor del llamado desarrollo sustentable sólo provoca el rechazo de las personas honestas a las que pretende ayudar, parece difícil afirmar que esté destinado, como su misión lo supone, a promover una mejora de las condiciones de vida en África central. En este caso, si la comunidad internacional no se esfuerza por alejarlo de los bosques africanos, está participando en el mal gobierno de los bosques y contribuyendo a que el desarrollo no sea sustentable.

Finalmente, quien examine las funciones de las administraciones estudiadas convendrá que es necesario construir mercados nacionales, subregionales y regionales para productos forestales de calidad. Dichas acciones serán sin duda insuficientes para que las administraciones forestales se ordenen en función de las necesidades y aspiraciones de bienestar de los habitantes de África central. Sin embargo, se trata de avances importantes, que deberán verse reforzados en el futuro gracias a una mejor organización de los beneficiarios, a la experiencia racional y, sobre todo, al apoyo justificado de la opinión pública.

Por Assitou Ndinga, correo electrónico: ndinga_assitou@yahoo.fr. (Ndinga, A., *Gestion des forêts d'Afrique centrale. Avec ou Sans les concernés ?* L'Harmattan, colección *Études Africaines*, París, 2005).