Indonesia: los desafíos del compromiso del Banco Mundial con los bosques

El Informe de la OED comienza destacando que el llamado "milagro indonesio" fue el resultado de una estrategia dirigida a la exportación, en la que los recursos forestales eran vistos "como un activo a ser liquidado para apoyar su estrategia de desarrollo, colocando a Indonesia como un líder mundial en la exportación de productos del bosque tropical". Actualmente la tasa de deforestación ha llegado a un millón y medio de hectáreas anuales, siendo el maderero comercial su principal causa. Este uso insustentable de los bosques ha ido acompañado de una distribución altamente inequitativa de los beneficios.

A partir de 1991, la estrategia del Banco apuntó a un amplio abanico de reformas en el sector forestal. No obstante, hasta la crisis financiera de 1997, los temas del sector forestal fueron dejados de lado, dado que el personal del Banco no estaba dispuesto a poner en peligro sus relaciones con el gobierno poniendo sobre la mesa temas delicados, como el de la reforma política e institucional en el sector forestal. Como señala el informe: "Optando entre el riesgo de molestar a un importante tomador de préstamos y la relevancia de un pequeño porcentaje de operaciones forestales en la totalidad de la cartera de préstamos, el Banco prefirió sacrificar esto último".

La asistencia directa del Banco en el sector forestal luego de 1991 se dirigió casi por completo al diálogo político más que a los préstamos. Sin embargo, la agenda de reformas del Banco -que de acuerdo con la OED parece haber ido en la dirección correcta- no se concretó debido a la falta de voluntad política de parte del gobierno, unido al hecho de que el Banco trabajó aislado de la sociedad civil de Indonesia. Además, el "impacto de los buenos consejos sobre políticas, se diluyó por la ambivalencia reinante en los más altos niveles administrativos del Banco". Ello resultó en la emisión de confusas señales hacia el gobierno en relación con la seriedad de su preocupación por la sustentabilidad ambiental.

La cuestión de los vínculos entre la Estrategia de Ayuda al País (CAS, por su sigla en inglés) del Banco y el diálogo general a nivel macropolítico con el tema de la pobreza, fue abordada en forma inadecuada. En dicho diálogo tampoco se incluyeron adecuadamente los impactos provocados por cuestiones vinculadas al sector forestal, sobre los pueblos de los bosques y otros que dependen de los bosques como medio de vida, aún teniendo en cuenta que la OED los considera entre los grupos más pobres. El Banco tampoco incluyó en su estrategia de reducción de la pobreza a los pobres que dependen de los bosques.

Durante la fase de préstamos de ajuste estructural (post 1997), el Banco volvió a comprometerse directamente en temas forestales. Habiendo aumentado su capacidad de presión -como consecuencia de la crisis financiera que afectaba al país- el Banco incluyó en sus préstamos algunas condicionantes relacionadas con cambios en las políticas para el sector forestal. Si bien en parte dichos condicionamientos tenían como finalidad aumentar los ingresos del gobierno e incrementar las exportaciones, también se dirigían a abordar otros temas atinentes al sector forestal, tales como el buen funcionamiento del gobierno, la competitividad y los impactos ambientales. Empero, la implementación de las reformas es evaluada como pobre, principalmente como resultado de la falta

de voluntad política por parte del gobierno. Por otra parte, los préstamos para el ajuste generaron significativas críticas por parte de la sociedad civil, que la OED atribuye a falta de consultas y a una inadecuada generación de conciencia para ganar apoyos a nivel de actores clave.

Según la OED, el Banco no ha tenido en cuenta correctamente los impactos intersectoriales, tales como los provocados por los incentivos en la agricultura sobre la sustentabilidad de los recursos, en especial con relación con los bosques. Tampoco ha puesto énfasis en la relación existente entre crecimiento económico, alivio de la pobreza y explotación insustentable de los recursos naturales. "Como consecuencia, la calidad del crecimiento ha sido raramente cuestionada en términos de su impacto sobre los bosques y los pueblos que en ellos habitan". De manera que la explotación de los recursos no sólo ha sido inequitativa, sino que ha comprometido la sustentabilidad a largo plazo de un crecimiento económico basado en la destrucción de los recursos naturales. Se señala que el Banco no adoptó un verdadero enfoque multisectorial y que ignoró completamente los impactos indirectos sobre los bosques de políticas propias de otros ámbitos, en especial las políticas macroeconómica y de precios.

Se considera que la actuación del Banco en el sector ha sido pertinente para la estrategia de 1991 en lo que respecta al objetivo del organismo de llegar al manejo forestal sustentable y a la sustentabilidad ambiental. No obstante, la eficacia del Banco es calificada como insignificante, puesto que no fue capaz de disminuir la deforestación y la degradación de los bosques en el país. No fueron abordadas importantes actividades que constituyen una amenaza para los bosques, tales como la corta comercial, las plantaciones y el desarrollo de infraestructuras. La eficiencia de los emprendimientos del Banco también es considerada insignificante, dado que poco se obtuvo en términos de resultados concretos. "El resultado final -que en la metodología aplicada por la OED surge de la combinación de los tres aspectos mencionados- es altamente insatisfactorio". La evaluación que hace el informe de otros aspectos relacionados con las actividades del Banco en Indonesia es también negativa: su impacto sobre el desarrollo institucional es considerado insignificante; la persistencia de las reformas como dudosa.

En suma, el Informe de la OED considera que la política de 1991 fue parcialmente implementada por parte del Banco, pero destaca la existencia de importantes vacíos en su abordaje. El estudio enfatiza que el Banco no adoptó un verdadero enfoque multisectorial, lo que determinó que no se analizara la totalidad de los impactos de la reforma macroeconómica y de la política comercial.

En nuestra opinión, los puntos a destacar del Informe de la OED son los siguientes:

- se admite que el "milagro indonesio" -del cual el Banco fue un agente indirecto- se basó en la destrucción de los recursos naturales del país, incluidos sus bosques;
- la Política de 1991 fue sólo parcialmente implementada;
- el Banco no adoptó un enfoque verdaderamente multisectorial;
- la participación de actores relevantes -en particular los pueblos que habitan en los bosques y los que de ellos dependen- ha sido insignificante;
- el Banco no ha integrado adecuadamente a los moradores pobres de los bosques en su estrategia de reducción de la pobreza y en la CAS;
- el personal de Banco estuvo más preocupado en prestar dinero que en asegurarse de que esos préstamos serían útiles para proteger los bosques, debido al posible riesgo de "irritar a un importante tomador de préstamos".

El texto completo del estudio de la OED está disponible en inglés.