

Tendencias recientes de las políticas fiscales en el sector forestal de África

Al tiempo que ha crecido el interés en la ordenación forestal sostenible ha aumentado también la importancia de encontrar formas de financiarla. En efecto, uno de los principales puntos de acuerdo de diversas reuniones internacionales sobre cuestiones forestales ha sido la necesidad de apoyo en ese aspecto (Naciones Unidas, 2000). Sin embargo, no ha habido muchos progresos y continúan existiendo importantes diferencias sobre la manera de financiar la actividad forestal.

El presente capítulo se basa en 32 informes nacionales sobre financiación del sector forestal elaborados por expertos nacionales africanos entre 2000 y 2002 con la asistencia de un proyecto conjunto Comisión Europea/FAO relativo a la ordenación forestal sostenible en África (FAO, 2001, 2002a) (véase en el recuadro la lista de países abarcados). Se exponen las tendencias recientes del gasto público y de la recaudación de ingresos en el sector forestal, y a continuación se describen algunas innovaciones introducidas

en las políticas fiscales. Por último se proponen formas de mejorar las políticas fiscales en el sector y se hacen observaciones sobre el debate más general de la financiación de la ordenación forestal sostenible.

EL GASTO PÚBLICO EN EL SECTOR FORESTAL

Con toda probabilidad, el gasto público en el sector forestal será el motor de la ordenación forestal sostenible en África. Aunque la ordenación de las zonas protegidas y de algunos pequeños bosques de producción se financia con fondos públicos, la mayor parte del gasto público se destina a supervisar y controlar operaciones del sector privado. Es en este aspecto en el que se necesita especialmente un incremento importante si se pretende mejorar la ordenación forestal en el continente.

Por lo general, los fondos con los que se financia el gasto público en el sector forestal proceden de dos fuentes principales: la financiación nacional, que com-

Países abarcados en el estudio de la FAO sobre la financiación forestal en África

Benin	Guinea	Senegal
Burkina Faso	Kenya	Seychelles
Burundi	Lesotho	Sierra Leona
República Centroafricana	Liberia	Sudáfrica
Chad	Madagascar	Sudán
Comoras	Malawi	Togo
Côte d'Ivoire	Malí	Uganda
República Democrática del Congo	Mauricio	República Unida de Tanzania
Etiopía	Namibia	Zambia
Gambia	Níger	Zimbabwe
Ghana	Nigeria	

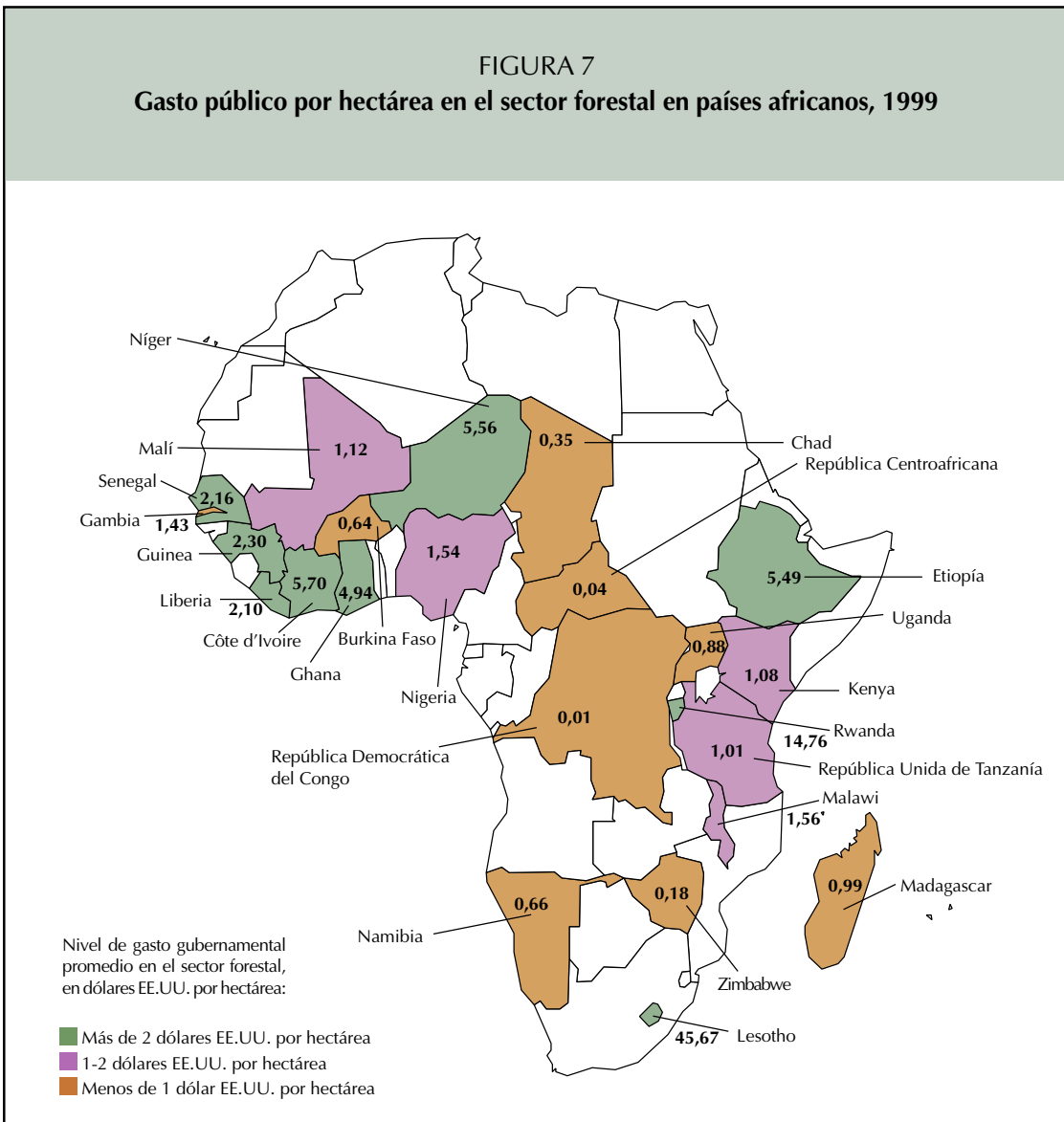
prende los ingresos fiscales del Estado obtenidos de los impuestos y derechos y los empréstitos oficiales; y en el caso de los países en desarrollo, la financiación internacional mediante donaciones y préstamos. Otro componente importante de la financiación nacional en algunos países son los ingresos recaudados en forma de cargas, tasas y gravámenes.

Tendencias del gasto público total en el sector forestal

Ante la fuerte demanda de servicios públicos, la mayor parte de los gobiernos conceden escasa prioridad a la financiación de la actividad forestal. De hecho, varios informes nacionales indicaban que el gasto público en el sector forestal representaba menos del 1 por ciento del total, situación que pro-

bablemente puede generalizarse a todo el continente. Según se desprende de 24 informes nacionales, el gasto público en el sector forestal en 1999 fue, en promedio, de 0,82 dólares EE.UU. por hectárea (FAO, 2002a). Sin embargo, la financiación internacional aportó el 45 por ciento de esa suma, de manera que la financiación nacional ascendió en promedio solamente a 0,45 dólares EE.UU. por hectárea.

La Figura 7 refleja el gasto público total por hectárea en los países en los que se disponía de información. Los que presentan un nivel más elevado de gasto público por hectárea son aquellos con una cubierta forestal relativamente reducida (Lesotho y Burundi). También es elevado en el Níger, Etiopía, Côte d'Ivoire y Ghana. En el Níger, el elevado gasto



público se explica por la importante cuantía de la financiación internacional, lo cual no ocurre en Etiopía y Côte d'Ivoire. En general, no existe una correlación estrecha entre el gasto público total en el sector forestal y el nivel de financiación internacional.

Casi la mitad de los países estudiados también facilitaron información sobre las tendencias recientes del gasto público total en el sector forestal. Como se indica en el Cuadro 11, ha aumentado en todos los países excepto en dos, pero en casi todos ellos el incremento fue inferior a la inflación, de forma que el gasto

público en el sector forestal solamente aumentó en cifras reales en cinco países.

Tendencias de la financiación internacional

En el Cuadro 12 se ofrece información más detallada sobre las fuentes de financiación del gasto público en el sector forestal en África. Aunque el cuadro revela amplias variaciones entre los países, éstos pueden ser agrupados en tres categorías.

- Un número reducido de países con un sector forestal bastante amplio y bien desarrollado, con niveles elevados de gasto público en la actividad forestal y niveles relativamente reducidos de financiación internacional (caso de Côte d'Ivoire y Etiopía).
- Un grupo algo más numeroso con niveles muy elevados de gasto público y una financiación internacional mucho más alta (caso de Madagascar, Malí y la República Unida de Tanzania).
- Un grupo mayoritario de países con un bajo nivel de gasto público y niveles elevados de financiación internacional. El sector forestal no es un elemento importante de la economía de mercado en casi ninguno de ellos, aunque los bosques tienen una extraordinaria importancia para la subsistencia y por los beneficios sociales y ambientales que proporcionan. Generalmente, estas prioridades se reflejan en los tipos de proyectos y programas que suelen financiar los organismos internacionales.

La contribución de la financiación internacional al gasto público total en el sector forestal ascendió en 1999 al 41 por ciento. La información limitada de que se dispone sobre la tendencia de la financiación internacional desde 1990 indica que esa cifra ha oscilado entre el 35 y el 40 por ciento durante el último decenio y que disminuyó desde un máximo de 132 millones de dólares EE.UU. en 1995 a 110 millones de dólares EE.UU. en 1999, descenso que, como señalan Madhvani (1999) y la OCDE (2000), se enmarca en una tendencia más general a escala mundial.

Actividades financiadas mediante el gasto público en el sector forestal

Un aspecto importante del gasto público, además de su cuantía total, es su contribución a la ordenación forestal sostenible. La información facilitada por 17 países permite hacer las siguientes observaciones de carácter general:

- La mayor parte del gasto público financiado con fondos nacionales se destina a gastos corrientes en lugar de a la inversión (el 86 por ciento en 1999).

CUADRO 11
Tendencias del gasto público en el sector forestal en algunos países africanos

País	Período	Aumento medio anual del gasto público en el sector forestal durante el período de tiempo especificado (porcentaje)	
		A precios actuales	A precios constantes
Burkina Faso	1996-1999	-6	-11
Burundi	1990-2000	+4	-5
República Centroafricana	1996-2000	+8	-11
Chad	1991-2000	+10	+1
Côte d'Ivoire	1990-1999	+5	-4
Etiopía	1997-1999	+3	-5
Gambia	1995-2000	+1	-3
Ghana	1990-1999	+37	+8
Kenya	1995-2000	-7	-18
Malawi	1990-1999	+26	-4
Malí	1992-1999	+16	+6
Mauricio	1996-2000	+6	-3
Níger	1991-1999	+8	+1
Nigeria	1993-1999	+16	-18
Senegal	1990-1999	+6	0
Zimbabwe	1996-2000	+59	+25

Fuente: FAO, 2001, 2002a.

Notas: Las cifras correspondientes a Etiopía son inferiores a las reales porque las cifras del gasto más recientes no incluyen a todos los estados. En las correspondientes a la República Centroafricana, Ghana y Malawi se excluye el gasto financiado con fondos internacionales. Las cifras correspondientes a Nigeria incluyen estimaciones del gasto en el sector forestal por administraciones forestales estatales, sobre la base del informe nacional y de la información sobre los presupuestos estatales en Nigeria (FMI, 2000).

- En casi todos los casos los gastos corrientes cubren los costos del personal. La mitad de los países notificaron que esos costos suponen más del 70 por ciento del total.
- La mayor parte del gasto financiado con fondos internacionales se destina a la inversión (el 73 por ciento en 1999), especialmente en zonas relativamente reducidas.
- Solamente cinco países indicaron que contaban con programas de inversión, financiados con fondos nacionales, de más de 1 millón de dólares EE.UU. anuales en el sector forestal.

CUADRO 12
Fuentes de financiación del gasto público en el sector forestal en algunos países africanos, 1999

País	Ingresos forestales	Cuantía del gasto público (miles de dólares EE.UU.) ^a			Fuentes de los fondos (porcentaje)		
		Financiación nacional	Financiación externa	Total	Ingresos forestales	Gobierno (neto)	Externas
Burkina Faso	780	2 201	2 328	4 530	17	31	51
Burundi	50	193	1 198	1 391	4	10	86
República Centroafricana	5 566	1 030	n.d.	1 030	541	n.d.	n.d.
Chad	60	471	3 960	4 431	1	9	89
Côte d'Ivoire	41 561	32 971	7 566	40 538	103	-21	19
República Democrática del Congo	803	1 277	0	1 277	63	37	0
Etiopía	2 283	21 345	3 865	25 209	9	76	15
Gambia	225	242	445	686	33	2	65
Ghana	12 559	31 294	n.d.	31 294	<40	n.d.	n.d.
Guinea	902	7 362	8 551	15 913	6	41	54
Kenya	1 845	17 407	1 054	18 461	10	84	6
Lesotho	44	521	119	639	7	75	19
Liberia	3 100	7 317	0	7 317	42	58	0
Madagascar	2 734	4 385	7 255	11 641	23	14	62
Malawi	110	3 992	n.d.	3 992	<3	n.d.	n.d.
Malí	321	4 830	9 896	14 726	2	31	67
Mauricio	770	5 603	0	5 603	14	86	0
Namibia	68	2 548	2 787	5 335	1	46	52
Níger	351	773	6 612	7 385	5	6	90
Nigeria	2 572	12 580	8 241	20 821	12	48	40
Senegal	1 579	2 835	10 578	13 413	12	9	79
Uganda	763	1 282	2 386	3 668	21	14	65
República Unida de Tanzania	2 763	7 567	31 773	39 340	7	12	81
Zimbabwe	908	2 132	1 254	3 386	27	36	37

Fuente: FAO, 2001, 2002a.

n.d. = no disponible.

^a A los tipos de cambio vigentes en 1999.

Notas: Aunque no existían cifras, es preciso señalar que tanto Ghana como Malawi reciben una financiación externa significativa para el sector forestal. La financiación internacional podría ser más elevada de lo indicado porque estas cifras no incluyen, tal vez, el apoyo a la actividad forestal en el marco de proyectos medioambientales y de desarrollo rural más generales en algunos países.

Habida cuenta de que el gasto público abarca un gran número de actividades en el sector forestal, a la mayor parte de los países les resultaba difícil determinar la cuantía de los fondos destinados a la ordenación forestal sostenible. Solamente especificaban las actividades forestales comunitarias y la gestión de las zonas protegidas. Las actividades inversoras más frecuentemente mencionadas eran proyectos referentes a la infraestructura y la reforestación en el marco de actividades forestales comunitarias, la explotación comercial y la lucha contra la desertificación.

La recaudación de ingresos

Se ha sugerido que una forma de aumentar el gasto público cuando los bosques son de propiedad estatal consiste en aumentar las cargas y la recaudación de ingresos por conceptos forestales. Sin embargo, varios estudios han puesto de manifiesto que los ingresos forestales son reducidos en muchos países (FAO, 1983; Repetto y Gillis, 1988; Grut, Gray y Egli, 1991). Ello no sólo incide negativamente en el balance total de gastos e ingresos del Estado, sino que supone dirigir al mercado señales de precios incorrectas acerca del valor de los bosques y la madera. Ese tipo de mensajes perjudica a la ordenación forestal sostenible, ya que unos precios bajos pueden traducirse en explotación excesiva e infravaloración del recurso, todo lo cual contribuye a la deforestación y la degradación de los bosques. El análisis de los datos de que se dispone sobre África revela lo siguiente:

- Los gravámenes forestales son complejos y se duplican en muchos países. Si se incluyen los impuestos y tasas generales, es habitual que los productores paguen más de 10 impuestos y gravámenes distintos.
- La mayor parte de los países imponen gravámenes sobre distintos tipos de productos forestales tales como los combustibles de madera, la madera en rollo industrial, los productos elaborados, los productos forestales no madereros y los servicios proporcionados por los bosques.
- Los gravámenes forestales se revisan en promedio cada tres o cuatro años, pero cuatro países no los han revisado desde 1990. Solamente en cuatro de los países estudiados han aumentado los gravámenes más que la tasa de inflación desde esa fecha.
- Para determinar los gravámenes forestales, los gobiernos suelen utilizar fórmulas basadas en el mercado o consultar con las partes interesadas.

Cuando se utilizan métodos basados en el mercado los gravámenes tienden a aumentar, en tanto que las consultas, en muchos casos con la industria forestal, limitan los aumentos.

- De los 22 países que facilitaron datos pertinentes sobre la recaudación total de ingresos, ésta había aumentado en 17 desde 1990, aunque solamente en 13 países el aumento había sido superior a la inflación. Dado que generalmente los gravámenes forestales disminuyeron a lo largo de ese período, cabe concluir que la mayoría de los países son más eficientes en la recaudación (O.I. Ajewole, en preparación).

Los ingresos medios recaudados por metro cúbico se calcularon dividiendo los ingresos totales por la producción total. Tomando como base la producción total de madera en rollo, los ingresos recaudados en África en 1999 fueron en promedio de 0,19 dólares EE.UU. por metro cúbico. Sin embargo, si se excluye la producción de combustible de madera, la cifra es de 2,42 dólares EE.UU. por metro cúbico.

Estos datos ponen en evidencia que no se han hecho progresos importantes en esta esfera. Los gravámenes forestales siguen siendo bajos, complejos y difíciles de recaudar. Los países ofrecieron algunos argumentos para explicarlo, como la escasez de personal, la falta de motivación del mismo, la escasa frecuencia con que se revisan los gravámenes y la mala gestión de los asuntos públicos. No obstante, la baja recaudación de ingresos es en algunos casos una política deliberada de los gobiernos que, por razones sociales, desean subvencionar el consumo de madera, por ejemplo, en forma de leña.

NUEVAS DISPOSICIONES FISCALES

En vista de las limitaciones de las finanzas públicas, muchos países africanos están introduciendo procedimientos nuevos e innovadores para conseguir financiación o mantenerla. Los más destacados son la tendencia a una mayor descentralización y autonomía financiera de la administración forestal, la experimentación de sistemas de distribución de los costos y los beneficios, un mayor recurso a los fondos forestales y la privatización de los recursos forestales.

Descentralización fiscal y autonomía financiera

En el ámbito de la descentralización fiscal, la mayoría de los países africanos han adoptado uno de los tres modelos siguientes:

- **Descentralización total.** En algunos países, particularmente en Etiopía y Nigeria, se ha descentralizado casi totalmente la actividad forestal en favor de las administraciones de los estados. Ambos países han manifestado que ello ha comportado algunas desventajas, como la existencia de grandes disparidades entre los estados en lo que respecta a los gravámenes y la recaudación de ingresos forestales. Sin embargo, en algunos estados de esos países se han implantado modelos eficaces de financiación forestal.
- **Descentralización en un marco común nacional.** Muchos países sahelianos (por ejemplo, Malí y el Níger) han descentralizado parcialmente la política fiscal en el sector forestal. Así, por ejemplo, las comunas locales participan en el desarrollo de zonas de aprovechamiento forestal y en la recaudación de ingresos y se quedan con una parte de lo recaudado. A nivel nacional, el gobierno establece las normas y reglamentos del aprovechamiento de los bosques, así como el nivel de los gravámenes forestales aplicables en todo el país.
- **Administración centralizada con reparto de los ingresos.** La administración central mantiene el control de la gestión forestal y la recaudación de ingresos pero comparte una proporción de estos últimos con los organismos locales. Este modelo se ha aplicado en Uganda y Zambia y, en menor medida, en Ghana. No parece reportar muchos beneficios, excepto que puede contribuir a establecer

una vinculación más estrecha entre la protección de los bosques y la recaudación y utilización de los ingresos para la prestación de servicios locales.

En un cursillo práctico sobre financiación forestal que tuvo lugar recientemente en Abuja (Nigeria) (FAO, 2002a), los países participantes señalaron que la tendencia actual a la descentralización suscitaba una cierta preocupación sobre el futuro de la financiación forestal. En resumen, se consideraba que si los órganos de gobierno locales y regionales recaudaban los ingresos y tenían facultades para gastarlos, se otorgaría menos atención todavía a la necesidad del gasto público en el sector forestal.

Otra innovación que se está generalizando es la concesión de mayor autonomía financiera a las administraciones forestales. En varios países, como Ghana, Uganda y Zambia, se ha otorgado ya una mayor independencia y capacidad de autofinanciación a la administración forestal, o se está considerando la posibilidad de hacerlo. En otros países se ha ensayado

La mayor parte de los países africanos perciben derechos por diferentes productos forestales como la leña, aunque en ocasiones la cuantía de los derechos es reducida con el fin de subvencionar el consumo de leña por motivos sociales.



también la fórmula de que las oficinas forestales regionales o estatales conserven una parte de los ingresos que recaudan para llevar a término proyectos y programas forestales a nivel local.

Muchos países comunicaron la existencia de problemas respecto del acceso a las asignaciones presupuestarias del erario estatal, por lo que consideran que una mayor autonomía en la recaudación y retención de los ingresos podría contribuir a mejorar la administración de las finanzas públicas en el sector. Sin embargo, es demasiado pronto para saber si esos sistemas darán buenos resultados.

Reparto de costos y beneficios

Trece países notificaron que habían elaborado o aplicado varios mecanismos para potenciar la participación de las comunidades locales en la gestión de los

bosques, incluso la distribución de algunos de los costos y beneficios del aprovechamiento forestal.

Unos pocos países han cedido a las comunidades el control total de los recursos forestales, incluso la responsabilidad de la recaudación de los ingresos (por ejemplo, Gambia). A su vez, las comunidades deben entregar una parte de los ingresos a la administración forestal y, en algunos casos, están obligadas a destinar parte del dinero a la gestión de los bosques. Sin embargo, la mayoría de los países han adoptado sistemas más sencillos en los que la administración forestal mantiene el control de los recursos y entrega una parte de los ingresos que recauda a las comunidades o los gobiernos locales.

En casi todos los casos, estos mecanismos se han introducido recientemente, tras la realización de proyectos experimentales financiados y dirigidos por

Estudio de perspectivas del sector forestal en África

El Estudio de perspectivas del sector forestal en África, recientemente concluido, ofrece una perspectiva a 20 años y un marco de planificación a largo plazo para el desarrollo del sector. Sus principales componentes son una reseña general de la situación y cinco informes subregionales en los que se analizan diversas cuestiones específicas de África central, oriental, septentrional, meridional y occidental. En los informes se determinan los principales elementos que impulsan el desarrollo del sector, se describen las políticas y características institucionales, se evalúan sus consecuencias para el futuro de la actividad forestal y se enuncian formas posibles de aumentar su contribución al desarrollo sostenible. A continuación se presentan de forma resumida sus principales conclusiones.

FACTORES QUE AFECTAN AL SECTOR FORESTAL

Se prevé que una serie de factores influirán en el sector forestal en el transcurso de los 20 próximos años:

- los cambios políticos e institucionales, especialmente la democratización, la descentralización y la participación de los interesados, que no se producirán con la misma intensidad en todas partes;
- la persistencia de los conflictos y las guerras;
- el cambio demográfico, especialmente el aumento de la población en unos 400 millones de personas (el 50 por ciento) para 2020, así como factores tales como la urbanización, los movimientos de población y el VIH/SIDA;

- el lento crecimiento de los ingresos y su distribución muy desigual, que acentúa la pobreza y, por tanto, la dependencia de recursos naturales como los bosques;
- la elevada carga de la deuda, la disminución de la ayuda al desarrollo, el bajo nivel de inversión extranjera directa y el deterioro de las relaciones de intercambio;
- las nuevas oportunidades y dificultades derivadas de la globalización;
- la insuficiente diversificación de las economías y el predominio del sector no estructurado de la economía;
- la falta de inversión en recursos humanos y tecnología.

El marco institucional general se caracteriza por una capacidad insuficiente y en rápido declive de las instituciones del sector público, un mecanismo de mercado poco desarrollado que no establece unas reglas del juego uniformes y un sector no estructurado de la economía cada vez más importante que, aunque es vital para proporcionar medios de subsistencia, no garantiza la gestión sostenible de los recursos. Además, la mayoría de la población carece de capacidad de acción y, en consecuencia, de la libertad para producir cambios positivos.

REPERCUSIONES

Si no se producen cambios fundamentales, la situación del sector forestal en África estará marcada por:

- conflictos permanentes sobre el uso de la tierra y pérdida de cubierta forestal al mismo ritmo que en la actualidad;

*En muchos países africanos se han adoptado mecanismos para potenciar la participación de las comunidades locales en la gestión de los bosques y el aprovechamiento de sus productos; estas mujeres de Burkina Faso están elaborando nueces de *Butyrospermum parkii* para obtener aceite de karité.*



DEPENDENCIA DE ACTIVIDADES FORESTALES COMUNITARIAS DE LA FAO/CFU000183/R. FAIDUTTI

- escasos avances en la aplicación de la ordenación forestal sostenible;
- deterioro del medio ambiente, marcado especialmente por la agravación de la crisis de los recursos hídricos, el aumento de la degradación de la tierra y la desertificación y la pérdida de biodiversidad;
- dependencia de la madera como fuente de energía, con un incremento del consumo de combustible de madera, que pasará de 635 millones de metros cúbicos en 2000 a unos 850 millones en 2020;
- agotamiento de los productos forestales no madereros, especialmente las plantas medicinales;
- conflictos cada vez más graves sobre la explotación de la flora y fauna silvestres, que menoscabarán el potencial de la fauna silvestre como fuente de carne y proteínas en la dieta rural e impedirán la expansión del turismo basado en esos recursos;
- descenso importante de la productividad y de la capacidad adquisitiva en los mercados nacionales y locales como consecuencia del VIH/SIDA.

PRIORIDADES Y ESTRATEGIAS

Será necesario modificar profundamente las prioridades y estrategias durante los dos próximos decenios para invertir las tendencias actuales, especialmente con miras a:

- reducir la pobreza, haciendo hincapié en la producción de bienes y servicios básicos y en la generación de ingresos para satisfacer las necesidades esenciales;

- proteger el medio ambiente, mediante la conservación y rehabilitación de cuencas hidrográficas, la interrupción del proceso de degradación de la tierra y desertificación y la conservación de la diversidad biológica.

Para ello será necesario potenciar la capacidad de acción de los agentes principales y fomentar medidas positivas mediante procedimientos tales como:

- redefinir las competencias del sector público y potenciar su capacidad a fin de que contribuya decisivamente a crear las condiciones necesarias para que todos los interesados puedan desarrollar su cometido de forma eficaz;
- apoyar el desarrollo de un mecanismo de mercado efectivo y transparente;
- aumentar la eficiencia del sector no estructurado de la economía estableciendo mecanismos jurídicos, institucionales y otros elementos de apoyo.

En los informes del estudio se especifican procedimientos para adaptar esas prioridades y estrategias a la situación de cada subregión. Las medidas de seguimiento se orientarán a incorporar las conclusiones del estudio en los programas forestales nacionales en las fases de formulación y aplicación. Se otorgará atención preferente a la mejora de la capacidad de planificación estratégica en los planos nacional y subregional.

Se puede consultar el texto completo de los informes en Internet: www.fao.org/forestry/outlook

Consecuencias del VIH/SIDA sobre el sector forestal

En el momento presente, en el que existen 40 millones de personas infectadas en todo el mundo, con 3 millones de fallecimientos en 2001 (ONUSIDA/OMS, 2001), el VIH/SIDA es un grave problema de desarrollo en todos los sectores, incluido el sector forestal. La enfermedad ha golpeado con especial dureza a África subsahariana, donde vive el 70 por ciento de la población infectada a escala mundial. En los países en los que más del 20 por ciento de los adultos sufren los efectos de la infección, la esperanza de vida ha disminuido considerablemente (Naciones Unidas, 2001). Hasta la fecha, el SIDA ha causado la muerte de 7 millones de trabajadores agrícolas en los 25 países africanos más afectados. En 2020 podrían haber muerto otros 16 millones (FAO, 2002b).

Aunque se han documentado adecuadamente los efectos globales del VIH/SIDA (OIT, 2000), no se han estudiado de forma exhaustiva los efectos directos e indirectos de la enfermedad sobre los bosques y el sector forestal. Sin embargo, el número creciente de personas que sucumbe a la enfermedad evidencia su gravedad. Entre sus repercusiones cabe mencionar las siguientes:

- una drástica disminución de los recursos humanos y financieros de los hogares, que dificulta los sistemas de uso de la tierra intensivos en mano de obra y capital y provoca una dependencia creciente de los bosques;
- la desaparición de conocimientos y aptitudes tradicionales, con consecuencias devastadoras sobre la estabilidad social, económica y cultural de las comunidades;
- la pérdida de profesionales y técnicos cualificados, que limita gravemente la capacidad de los gobiernos y comunidades para conseguir la ordenación sostenible de los recursos;

- un elevado absentismo y una importante reducción de la productividad de la fuerza de trabajo, que socava la viabilidad económica de las industrias forestales;
- una disminución de la inversión del sector público en la ordenación forestal sostenible como consecuencia de la necesidad de destinar mayores recursos a la lucha contra el VIH/SIDA.

La escasez de mano de obra ocasionada por los fallecimientos provocados por la enfermedad ya ha determinado una mayor utilización de los sistemas forestales y arbóreos. Se han documentado casos en que la población de África subsahariana se ve obligada a dedicarse nuevamente a la explotación de recursos silvestres no cultivados (Barany *et al.*, 2001). En Malawi, un estudio sobre las microempresas y pequeñas empresas reveló una reducción del número de empresas como consecuencia del VIH/SIDA (Oficina Nacional de Estadística, Malawi, 2000).

En el sector forestal se están formulando estrategias globales para afrontar el problema del VIH/SIDA y se han identificado posibilidades de colaboración con otros sectores. Aunque no es mucho lo que puede hacerse para solucionar los problemas de la producción agrícola y la nutrición de forma inmediata, la tenencia segura de la tierra, los sistemas de producción de uso extensivo de mano de obra y la explotación de determinadas plantas medicinales y especies arbóreas pueden suponer una contribución importante a largo plazo. La capacitación y enseñanza forestales, especialmente la enseñanza de los jóvenes y la educación permanente, contribuirán también a fomentar la concienciación sobre el VIH/SIDA, promoviendo medidas de seguridad y oportunidades de conseguir ingresos entre los trabajadores jóvenes, las mujeres y los niños.

«No se ha realizado todavía un estudio específico de los efectos del VIH/SIDA en el sector forestal, pero lo cierto es que prácticamente todas las semanas perdemos personal en el departamento. Los trabajadores padecen la enfermedad en grados diversos, lo que reduce su capacidad de trabajar. Habida cuenta de que los trastornos relacionados con el VIH suelen prolongarse durante mucho tiempo, casi siempre a lo largo de años, los efectos son muy significativos. El otro problema es la cuantía de los recursos que se destinan al tratamiento o a la celebración de los funerales. De acuerdo con nuestra tradición, las personas son enterradas en su lugar de origen y ello obliga a gastar mucho dinero en la compra de los ataúdes y en el transporte de los fallecidos al lugar del que proceden. Aun cuando no se efectúe una evaluación sistemática, sabemos que los efectos en forma de pérdida de vidas humanas y de jornadas de trabajo a causa de la enfermedad, así como de costo de los funerales, son elevados.»

(Sam Kainja, Director Adjunto del Departamento de Asuntos Forestales, Malawi)

donantes, por lo cual a menudo falta la capacidad institucional necesaria para sostenerlos. En los informes se han señalado otros problemas: la identificación de aquellos que deben beneficiarse de la distribución de ingresos; la falta de capacidad de las comunidades para administrar los fondos; la obtención de fondos mantenidos a nivel central; la falta de concienciación pública; y la presentación de informes, el seguimiento y la rendición de cuentas. Como ocurre con la descentralización, es pronto todavía para saber si los sistemas de distribución de los costos y los beneficios supondrán una contribución importante en la mejora de la financiación de la ordenación forestal sostenible.

Fondos forestales

El tercero de los procedimientos que han experimentado recientemente los países para mejorar la financiación de la ordenación forestal sostenible es el de los fondos forestales. Aunque se pueden organizar de muchas formas (Rosenbaum y Lindsay, 2001), se trata por lo general de contribuciones de procedencia concreta que se utilizan con finalidades específicas.

A menudo, los fondos forestales se constituyen con tasas o impuestos especiales aplicados en el sector forestal, que a veces se complementan con otras fuentes de ingresos. En África se utilizan con finalidades diferentes, como el desarrollo de la industria forestal, el seguimiento de las operaciones forestales, las actividades de investigación, capacitación y enseñanza,

la conservación, la adquisición de equipo y la ordenación de la flora y fauna silvestres. También se han establecido fondos de carácter más general para apoyar los planes de distribución de ingresos y de autofinanciación de las administraciones forestales.

Quince países comunicaron que contaban cuanto menos con un fondo forestal, pero la mayoría manifestó que esos fondos no habían servido para mejorar el acceso oportuno a fondos públicos suficientes para financiar las operaciones. Esta conclusión fue corroborada por un análisis estadístico de las tendencias en la recaudación de ingresos y el gasto público en el sector forestal, que reveló que en los países que carecían de fondos forestales el 52 por ciento del incremento anterior de los ingresos recaudados se destinaba a la administración forestal en forma de mayor financiación pública y que en los países en los que existía ese tipo de fondos, la cifra era tan sólo ligeramente superior, el 56 por ciento, lo que sugiere que los fondos forestales no han servido para fortalecer el vínculo entre la recaudación de ingresos y el gasto público en el sector (O.I. Ajewole, en preparación).

En África, los fondos forestales se utilizan con fines diferentes, como el desarrollo de la industria forestal.



Privatización de los recursos forestales

Varios países de África están examinando distintas opciones para privatizar una parte de su patrimonio forestal público, consistente básicamente en plantaciones forestales más que en bosques naturales. Esta posibilidad se está considerando particularmente en África meridional, en Malawi, Sudáfrica y Zambia. Asimismo, son muchos los países que están fomentando formas nuevas e innovadoras de gestión del sector privado en sus bosques naturales.

Lo que impulsa la privatización es, probablemente, la ineficiencia del sector público en la gestión de esas zonas. Varios países señalaron que no estaban en condiciones de gestionar y replantar las plantaciones forestales con los ingresos de la venta de productos forestales. A causa de ello, la irrupción ilegal en los bosques y la tala de los árboles más valiosos están provocando la degradación de esos recursos.

Arrendamiento de tierras forestales para promover la actividad privada de plantación de árboles en Uganda

El sistema de arrendar tierras forestales taladas comenzó a aplicarse en zonas periurbanas, en las que el Gobierno distribuyó parcelas de tierra entre particulares, instituciones y organizaciones para la plantación de árboles con el fin de suministrar postes y leña a las zonas urbanas. Aunque lo que motivó la introducción de esta práctica fue la falta de recursos del Departamento Forestal de Uganda para replantar esas zonas, posteriormente se consideró que ofrecía la oportunidad de involucrar a agricultores privados en la plantación de árboles.

Se asigna a cada agricultor una parcela de 5 ha, en la que generalmente plantan especies de eucalipto. El Departamento Forestal proporciona orientación técnica para las operaciones de plantación y los cuidados silvícolas, y el agricultor se hace cargo del costo de la mano de obra y el material y paga una renta anual de 1 500 chelines ugandeses (0,85 dólares EE.UU.) por hectárea. Cuando se aprovechan los árboles, el agricultor obtiene todos los beneficios derivados de la venta de postes y leña.

La demanda de esos productos en los núcleos urbanos es tan elevada que en muchas zonas periurbanas existen grandes extensiones de plantaciones de eucaliptos de explotación privada. Actualmente se está estudiando la posibilidad de implantar este sistema para la explotación de coníferas para uso industrial y algunos inversores ya han mostrado su interés en el proyecto.

Si los procesos de privatización en marcha dan buenos resultados, otros países africanos podrían seguir el mismo camino. Otra solución consistiría, si se dan las circunstancias adecuadas, en talar las plantaciones forestales y arrendar la tierra a arboricultores privados, como se ha hecho en Uganda (véase el recuadro).

También es importante observar que en África la zona de bosques de propiedad privada es extremadamente reducida y que solamente Uganda, Sudáfrica y algunos otros países reconocen la existencia de zonas extensas de bosques privados. Algunos países sostienen que todos los bosques pertenecen al Estado, pero en la mayoría existe incertidumbre sobre la propiedad y el control.

RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LAS POLÍTICAS FISCALES

En África, el gasto público en el sector forestal es bajo en comparación con otras regiones y la falta de recursos financieros induce a pensar que la ordenación forestal sostenible no se conseguirá en el continente en un próximo futuro. Cabe hacer las siguientes sugerencias para mejorar esa situación:

- **Gasto público.** El análisis del gasto público en el sector forestal (O.I. Ajewole, en preparación) ha puesto de manifiesto que la población es el principal componente del gasto total, lo que sugiere que los bosques se valoran en gran medida por los beneficios sociales, ambientales y de subsistencia que proporcionan, más que por sus beneficios financieros. En consecuencia, los países deberían hacer hincapié en los beneficios socioeconómicos de los bosques, especialmente, la reducción de la pobreza, para conseguir un mayor nivel de gasto público.
- **Eficiencia del gasto.** El elevado porcentaje del gasto público asignado al pago de salarios impide dedicar más fondos a la inversión o a las operaciones. Sería más eficaz contar con un número más reducido de empleados con una financiación adecuada para desempeñar su cometido. Además, se debería apoyar más decididamente al gran número de pequeños productores de la región.
- **Financiación internacional.** Se podría invertir la tendencia descendente de la financiación internacional del sector forestal si los donantes procuraran que las solicitudes de asistencia fueran más transparentes y más fáciles de cumplimentar y si

los organismos forestales adoptaran una actitud más dinámica para obtener financiación internacional. Por otra parte, una mayor coordinación de la asistencia internacional al sector forestal evitaría duplicaciones y repeticiones.

- **Gravámenes forestales.** Sería necesario aumentar las cargas forestales en la mayoría de los países y este análisis indica que para establecerlas son más adecuados los mecanismos basados en el mercado que el procedimiento de consulta. El incremento de los gravámenes debe ir acompañado de medidas para evitar problemas como la corrupción.
- **Eficiencia en la recaudación de ingresos.** Los gravámenes aplicados deberían ser más sencillos y eficientes, pues la experiencia indica que los gravámenes por superficie permiten obtener mayores ingresos. Debido al gran número de productores existentes, los costos de transacción son elevados y los países deberían considerar la posibilidad de contratar la recaudación de las tasas y gravámenes utilizando mecanismos tales como la distribución de costos y beneficios.
- **Descentralización.** La experiencia de varios países indica que la descentralización de la recaudación de los ingresos y del gasto puede ser eficaz pero que debe hacerse en el marco de una política fiscal nacional.
- **Distribución de los costos y beneficios.** Las poblaciones locales deben participar en la recaudación de los ingresos mediante sistemas de distribución de los costos y los beneficios en la medida en que permitan conseguir una mayor eficiencia. Aunque se pueden utilizar las estructuras de la administración local existentes tal vez será necesario crear otras estructuras, lo que puede resultar difícil.
- **Fondos forestales.** Aunque los fondos forestales han dado buenos resultados en otras regiones, por el momento no ha ocurrido lo mismo en África, excepto en algún país que ha hecho una inversión considerable en la creación de capacidad (por ejemplo, en el Níger). Para que los fondos forestales sean un instrumento útil se ha de hacer un mayor esfuerzo para afrontar los problemas derivados de la existencia de una burocracia engorrosa, de la ineficiencia y de la corrupción. Además, esos fondos deben administrarse con mayor independencia del resto de las finanzas públicas.

- **Privatización.** Teniendo en cuenta el funcionamiento del sector público en la actividad forestal, tal vez sería conveniente transferir al sector privado, especialmente a las comunidades locales, un mayor control y propiedad de los recursos forestales. Así se reducirían los costos de transacción y los propietarios de bosques privados obtendrían mejores resultados en la fijación de precios que pueda afrontar el mercado y en la recaudación de ingresos. En muchos países, ello favorecería más la consecución de la ordenación forestal sostenible que mantener al sector forestal bajo unos sistemas públicos insuficientemente financiados e ineficientes.

REPERCUSIONES MÁS AMPLIAS PARA LA FINANCIACIÓN DE LA ORDENACIÓN FORESTAL SOSTENIBLE

En el debate mundial sobre la financiación de la ordenación forestal sostenible se está haciendo más hincapié en aumentar la financiación nacional y pri-

Primera y segunda conferencias de ministros responsables de los bosques en África central

Como seguimiento de la Cumbre de Jefes de Estado de África Central sobre la conservación y ordenación sostenible de los bosques y de la aprobación de la Declaración de Yaoundé, los ministros responsables de los bosques se reunieron en Yaoundé en diciembre de 2000 y en junio de 2002. Firmaron los estatutos por los que se establecía la Conferencia de Ministros responsables de los bosques en África central como órgano encargado de facilitar orientación y adoptar decisiones sobre iniciativas forestales en la región. Asimismo, los ministros aprobaron resoluciones sobre la financiación a medio y largo plazo, un plan de acción para aplicar la Declaración de Yaoundé, una posición común ante la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y una resolución en la que se pedía a los asociados para el desarrollo que contribuyeran a financiar zonas protegidas y promover medios de subsistencia alternativos para la población afectada por el establecimiento de dichas zonas. Además, aprobaron la constitución de la Secretaría Ejecutiva de la Conferencia y clarificaron los vínculos con la Conferencia sobre los bosques densos húmedos de África central.

La próxima reunión de la Conferencia se ha programado para junio de 2004 en Libreville.

vada en mayor medida que la financiación internacional y pública (Naciones Unidas, 2000). Los resultados del análisis que se presenta en este capítulo indican que existen pocas posibilidades de conseguir algunos de esos objetivos en África en un próximo futuro, habida cuenta que esa región es una de las que está peor dotada para afrontar esos retos.

Existen diferencias muy profundas entre los países desarrollados y en desarrollo en lo que respecta a la ordenación forestal sostenible, debido a las diferencias de renta, que a su vez afectan a los niveles de financiación pública y privada. Aunque el porcentaje del gasto público destinado a las actividades forestales es probablemente muy similar en ambas categorías de países, el hecho de que el gasto público sea mucho menor en los países en desarrollo determina que las sumas destinadas al sector forestal sean insignificantes en términos absolutos. La financiación internacional deberá aumentar si se pretende realmente conseguir la ordenación forestal sostenible en gran escala en muchos países en desarrollo.

La posibilidad de financiar la ordenación forestal sostenible con fondos privados depende de la rentabilidad del sector. En los pocos países africanos en los que la actividad privada alcanza un nivel significativo y está bien orientada (por ejemplo, en países de África occidental y en Sudáfrica), es posible exhortar al sector privado a financiar una parte sustancial de la inversión necesaria a esos efectos. En cambio, en la mayor parte de los países la producción está básicamente en manos de pequeños productores o de personas que extraen productos forestales para su propio uso, por lo cual es poco realista pensar que puedan financiar la ordenación forestal sostenible en una medida significativa. Parece, pues, que el sector público seguirá cumpliendo una función importante en la consecución de la ordenación forestal sostenible y que continuará siendo la principal fuente de financiación de esta actividad. ♦

BIBLIOGRAFÍA

- Barany, M., Hammett, A.C., Sene, A. y Amichev, B.** 2001. Non-timber forest benefits and HIV / AIDS in sub-Saharan Africa. *Journal of Forestry*, 99(12): 36-41.
- FAO.** 1987. *Ingresos fiscales procedentes de los montes en los países en desarrollo*, por J.W. Gray. Estudio: FAO Montes N° 43. Roma.
- FAO.** 2001, 2002. *The forest revenue system and government expenditure on forestry in ...* 32 country reports. Forest Finance Working Paper series. Roma. Disponible en Internet: www.fao.org/forestry/finance
- FAO.** 2002a. *Fiscal policies in the context of national forest programmes in Africa*. Actas del cursillo práctico CE-FAO, Abuja, 13-16 de noviembre de 2001. Roma.
- FAO.** 2002b. AIDS: a threat to rural Africa. Fact sheet. *FAO Focus*. Roma. Disponible en Internet: www.fao.org/Focus/E/aids/aids6-e.htm
- FMI.** 2000. *Nigeria: statistical appendix*. IMF Staff Country Report No. 00/06. Washington, DC, Fondo Monetario Internacional. Disponible en Internet: www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=3393.0
- Grut, M., Gray, J.W. y Egli, N.** 1991. *Forest pricing and concession policies: managing the high forests of West and Central Africa*. Documento técnico del Banco Mundial N° 143. Washington, DC, Banco Mundial.
- Madhvani, A.** 1999. *An assessment of data on ODA financial flows in the forest sector*. Documento preparado para el Grupo de Política Forestal y Medio Ambiente del PNUD. Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Naciones Unidas.** 2000. *Report of the 4th session of the Intergovernmental Forum on Forests*. 31 de enero-11 de febrero de 2000. E/CN.17/2000/14. Nueva York, NY, Estados Unidos.
- Naciones Unidas.** 2001. *World population prospects: the 2000 revision*. Nueva York, NY, Estados Unidos.
- OCDE.** 2000. *Official development assistance to forestry 1973-98*. Documento preparado para el 4° período de sesiones del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques. París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- Oficina Nacional de Estadística, Malawi.** 2000. *The Malawi National Gemini MSE Baseline Survey 2000*. Disponible en Internet: www.nso.malawi.net/data_on_line/economics/gemini/gemini.html

- OIT.** 2000. *HIV/AIDS in Africa: the impact on the world of work*. Africa Development Forum 2000, Addis Abeba, 3-7 de diciembre de 2000. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- ONUSIDA/OMS.** 2001. *AIDS Epidemic Update*. Diciembre.
- Repetto, R. y Gillis, M.** 1988. *Public policies and the misuse of forest resources*. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Rosenbaum, K.L. y Lindsay, J.M.** 2001. *An overview of national forest funds: current approaches and future opportunities*. Documento preparado para el cursillo práctico celebrado en Oslo sobre la financiación de la ordenación forestal sostenible, Oslo, 22-25 de enero de 2001. Bogor, Indonesia, Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR). ♦

