

# Establecimiento de vínculos entre los programas forestales nacionales y las estrategias de reducción de la pobreza

*S. Geller y R. McConnell*

*En un estudio de la FAO que abarca siete países africanos se proponen diferentes modalidades para reforzar el apoyo financiero, institucional y normativo destinado a aliviar la pobreza mediante intervenciones basadas en los bosques.*



**Los programas forestales nacionales pueden ayudar a resolver la insuficiencia de fondos que caracterizan este sector mediante el establecimiento de vínculos más eficaces con las estrategias de reducción de la pobreza (aldeanos sudaneses recolectan bayas de *Acacia nilotica* para una plantación local)**

Los programas forestales nacionales (PFN), gracias a su carácter intersectorial y participativo, son un mecanismo ideal para reunir y compartir información de una gran variedad de fuentes sobre cuestiones, prioridades e iniciativas forestales y no forestales de un país. Por ello, pueden ser de gran utilidad para tratar de resolver la marginalización y la insuficiencia de fondos que caracterizan este sector mediante su vinculación con programas nacionales de mayor amplitud, en particular las estrategias de reducción de la pobreza (ERP). Sin embargo, estos vínculos son a menudo débiles o inexistentes.

En el presente artículo se examinan las razones de esta debilidad o ausencia de vínculos y se formulan propuestas para reforzar los nexos entre ambos procesos, partiendo de las conclusiones preliminares de un estudio de la FAO sobre siete

países africanos, a saber: Namibia, el Níger, Nigeria, el Sudán, Uganda, la República Unida de Tanzania y Zambia. Las entrevistas iniciadas en 2005 con representantes de los gobiernos, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil pusieron de manifiesto los factores que aumentan la presencia e influencia de las actividades forestales en los procesos de planificación más generales, así como las mejores prácticas, los desafíos y las oportunidades para el establecimiento de vínculos efectivos.

## **PROCESO DE INCORPORACIÓN La silvicultura en las estrategias de reducción de la pobreza**

El grado de inclusión de los objetivos y fines forestales en las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza varía considerablemente en función de las circunstancias específicas de cada país.

**Scott Geller** es un Consultor Superior de LTS International (Edimburgo, Escocia).

**Rosalie McConnell** es una Oficial Forestal de la FAO que trabaja con los países a fin de reducir la pobreza mediante intervenciones basadas en los bosques.

**Contexto político.** El contexto en que se desarrolla el proceso relativo a los PFN está determinado en gran medida por la estabilidad de los gobiernos y de sus instituciones y por el grado de compromiso político de alto nivel hacia un cambio positivo.

Por ejemplo, en el marco del Acuerdo General de Paz en el Sudán, se prestará, probablemente, una atención especial a aspectos de la silvicultura muy diferentes de la región septentrional (apoyo a los medios de vida) y meridional (motor de crecimiento) del país. Las contiendas civiles en Uganda y el interés de Tanzania por los enfoques colectivos son factores que han influido en el desarrollo y aplicación de sus respectivos PFN.

**Marcos complementarios.** En algunos países puede ocurrir que otras estrategias nacionales sean más pertinentes para los objetivos forestales que las que se centran exclusivamente en reducir la pobreza. Es así que el Plan de inversiones del sector público en Namibia incluye más cuestiones forestales que el Programa nacional de acción para la reducción de la pobreza. En casos como éste, es necesario que las partes interesadas tomen parte en otros procesos si se quiere que los PFN aborden los problemas en el ámbito de prioridades más generales del país. Ahora bien, en caso de que las ERP tengan por finalidad el crecimiento económico además de la reducción de la pobreza, por lo general es posible promover por este medio los objetivos del sector forestal.

**Mayor conciencia.** En los siete países estudiados se observó que en comparación con el documento inicial, en las ERP revisadas se resaltaban más las contribuciones de los bosques a la economía, los problemas del sector, su potencial de alivio de la pobreza y de los factores externos que influyen en la sostenibilidad de la ordenación forestal. Cabe citar a este respecto la segunda versión de la ERP de Uganda, en la que la financiación del sector forestal se considera una prioridad urgente a breve plazo.

**Incorporación de cuestiones ambientales.** Cuantos más esfuerzos emprendan las autoridades forestales para integrar los intereses ambientales en las ERP allí donde sea pertinente, mayor atención se prestará a la silvicultura en el documento definitivo en cuanto a fijación de priori-

dades, objetivos, fines y planes de acción. Namibia, el Níger, Tanzania y Uganda han avanzado mucho en este sentido.

**Perfiles subnacionales.** La importancia atribuida por los países a los árboles y bosques para los medios de vida no es uniforme debido a las diferencias en los recursos, a la cubierta forestal y a la densidad demográfica. Aunque en los procesos nacionales relativos a las ERP se reúne información sobre la pobreza a escala local y regional, gran parte de los perfiles resultantes no mencionan las contribuciones de la esfera forestal, incluso cuando las propias aldeas le atribuyen gran importancia. Además, aun si las autoridades subnacionales llegan a considerar la silvicultura un sector de acción prioritaria, los ministerios de hacienda, con frecuencia, no tienen en cuenta sus solicitudes de apoyo.

**Perspectivas a largo plazo.** En la totalidad de los siete países estudiados, la silvicultura se considera una inversión a largo plazo de riesgo elevado en comparación con otros sectores productivos como la agricultura. Debido a que los beneficios de la ordenación forestal sostenible suelen tardar años en acumularse y que los mandatos políticos son mucho más breves, este sector posee un escaso poder de negociación.

La falta de datos sobre la contribución de los bosques a la reducción de la pobreza –por ejemplo, sobre la importancia para los agricultores como medio de mantenimiento de la fertilidad del suelo que cultivan; para los pastores como fuente de suministro de plantas de ramoneo a los animales; o para los hogares, como fuente de energía; o sobre el costo de los sucedáneos de los dendrocombustibles en caso de bosques agotados o degradados– es otra razón de peso por la cual la silvicultura no ocupa un lugar central en las ERP.

**Seguimiento.** Si bien la pobreza es un problema que trasciende los límites del crecimiento económico, la mayoría de las ERP aún la abordan desde un enfoque sectorial, por lo que resulta difícil tener debidamente en cuenta las dimensiones sociales, culturales, económicas y ambientales de la silvicultura. A medida que aumenta la complejidad e interrelación de los sistemas de seguimiento previstos en las ERP, sus indicadores podrían medir el impacto de este sector en la pobreza y demostrar asimismo su influencia en otras esferas, como la agricultura y el agua. Tales indicadores podrían consistir en el grado de incremento de la productividad agrícola generado por las barreras contra vientos, la medida en que los bosques reducen los niveles de sedimentos aguas abajo en los embalses para el abastecimiento de agua, y la medida en que las cuencas forestales reducen la necesidad de tratar las aguas.

**Participación.** Pese a los problemas y costos que plantea la realización de procesos participativos para expresar las necesidades y prioridades de los ciudadanos con la debida exactitud, los gobiernos reconocen que es importante celebrar amplias consultas durante la elaboración del borrador de las ERP y su revisión posterior. Por el contrario, no siempre es evidente la necesidad de representar satisfactoriamente los intereses forestales en los debates, especialmente los relacionados con esferas de acción prioritarias.

### La reducción de la pobreza en los programas forestales nacionales

En todos los PFN de los siete países que participaron en el estudio se señalaba la necesidad de ser coherentes con marcos más generales, como las ERP. Según se

*En la segunda versión de la estrategia de reducción de la pobreza de Uganda, la financiación del sector forestal figura como prioridad urgente a breve plazo (construcción de viviendas con madera de Ficus)*



observó, entre los factores que determinan el contenido de los PFN figuran los siguientes:

**Nexos con los medios de vida.** En los PFN, la importancia de bosques y árboles para los medios de vida se expresa en función de los bienes y servicios que proporcionan para la subsistencia más que en relación con su capacidad para generar ingresos. El centro de atención suelen ser las actividades sencillas que requieren gran intensidad de mano de obra y se llevan a cabo a nivel de hogar.

**Análisis sectorial.** El examen del sector forestal nacional constituye el fundamento para fijar los objetivos, prioridades, actividades y fines de un PFN, pero también para establecer vínculos con las ERP. Aunque la exhaustividad de los análisis sectoriales varió de un país a otro, en todos ellos se indicaban la pobreza y el crecimiento demográfico como causas profundas de la deforestación; se reconocía la función polivalente de los bosques; se fomentaba la elaboración de principios rectores sobre la participación comunitaria en la ordenación de los recursos; y se mencionaban las modalidades con que mediante los programas sería posible crear empleo, prestar un servicio público calificado, redistribuir los ingresos a las comunidades, establecer industrias, generar ingresos y contribuir a los ingresos en divisas.

**Dinámicas transversales.** Si bien muchos de los PFN examinados atribuyen importancia fundamental a los sectores de la agricultura, la salud, la energía y el desarrollo rural, en pocos casos abordan cuestiones ajenas a la esfera forestal, que no por ello dejan de afectar a su viabilidad. Además, fueron muy pocos los PFN elaborados teniendo en cuenta el contexto de programas más amplios, como los concernientes a la reforma institucional, o los objetivos, a veces contradictorios, de desarrollo y conservación.

**Establecimiento de prioridades.** Casi todos los PFN carecen de una estrategia en la que se asigne la misma importancia a las cuestiones sociales y a las productivas, o en que se sopesen las concesiones mutuas que deben hacerse para reducir la pobreza. En consecuencia, las contribuciones de este sector no se miden adecuadamente y tampoco se establece un orden de prioridad adecuado para las esferas de inversión.

### Financiación pública

La vinculación de los PFN y las ERP y, por ende, los marcos presupuestarios anuales y a plazo medio, probablemente aumentaría las posibilidades de que el sector forestal reciba financiación pública adicional. Hasta la fecha, estos vínculos son endebles.

**Gestión del gasto público.** Pese al mejoramiento de la gestión fiscal, los nexos entre las ERP y los procesos presupuestarios siguen siendo débiles. Además, debido a que se ha hecho caso omiso de los sistemas públicos de rendición de cuentas y de gestión del gasto, es posible que haya grandes disparidades entre las asignaciones y los desembolsos, y puede ocurrir, y de hecho ocurre, que se financien actividades no previstas en las ERP a expensas de las prioridades establecidas en ellas. Como respuesta a la presión ejercida por el público para que los gobiernos demuestren sus resultados y el aprovechamiento óptimo de los recursos, Nigeria está ensayando un sistema de seguimiento de las partidas presupuestarias en sectores clave que tienen por finalidad reducir la pobreza como parte de las medidas dirigidas a demostrar la utilización transparente y eficaz de los fondos públicos.

**Marco de gasto a medio plazo.** Pese a los avances en la aplicación del marco de gasto a medio plazo en los procesos de planificación y presupuestación de algunos países, todos ellos siguen tropezando con dificultades para alinear sus ERP, otros planes estratégicos y los presupuestos forestales con dicho marco. Durante la preparación anual de los presupuestos, los ministerios de hacienda y demás ministerios competentes siguen sopesando los resultados en función de la cuantía de los gastos o de la capacidad de absorción en lugar de la contribución a la reducción de la pobreza. Por ésta y otras razones, es difícil prever las posibilidades de un incremento seguro de los fondos para los PFN.

**Asignación de recursos a las actividades forestales.** Aunque figuren como prioridades en los PFN, muchas actividades no reciben asignaciones de fondos. En algunos casos, se calculan los gastos que podrían financiarse, al menos parcialmente, mediante fuentes públicas y privadas. Sin embargo, este método ad hoc rara vez prevé la vinculación entre

### Coordinación del PFN en Uganda

El Comité de coordinación del sector forestal es un foro de alto nivel que se estableció con objeto de dirigir la ejecución del programa forestal nacional y, en particular, el programa general para el sector forestal. Está presidido por el Secretario Permanente del Ministerio de Aguas, Tierras y Medio Ambiente y sus miembros son funcionarios superiores procedentes de siete ministerios (agricultura, turismo, administración local, servicios públicos, hacienda, energía y educación), el sector privado y la sociedad civil. A través del grupo directivo del PFN y seis grupos de trabajo técnicos, el Comité extendió la participación en el PFN más allá de los círculos forestales, lo que brindó la oportunidad a otros sectores de intercambiar información y abordar cuestiones de interés mutuo, como son las que conciernen a la pobreza. Debido a la amplitud de su campo de acción e influencia, el Comité resultó muy útil para integrar los temas forestales en el Plan de Acción para la erradicación de la pobreza de Uganda.

la aplicación del PFN y las iniciativas de otros sectores con objeto de mejorar la rentabilidad y reforzar el impacto de las intervenciones en la reducción de la pobreza. Si en cada sector se reuniera información sobre los costos unitarios relativos a la consecución de resultados y fines, como los relacionados con la aplicación de las ERP, y esta información se presentara en el marco de los exámenes del gasto público en curso, los ministerios competentes podrían aprovechar esta información para racionalizar los gastos administrativos de los programas y al mismo tiempo aumentar al máximo sus efectos.

### MEJORAMIENTO DE LOS VÍNCULOS: LIMITACIONES, OPORTUNIDADES Y PROPUESTAS Coordinación y participación

En el estudio se observó que cuando los PFN están bien coordinados se favorece la interrelación con los organismos responsables de las ERP y a menudo se logra convencer a los asociados, en particular a los ministerios de hacienda y a los donantes, a que presten su apoyo a

las prioridades fijadas en los PFN. Si los expertos en cuestiones forestales están presentes cuando se adoptan las decisiones, tienen la posibilidad de influir en los resultados, sobre todo respecto del seguimiento y evaluación del impacto de los programas en la reducción de la pobreza. La participación de los interesados es determinante para infundir un sentimiento de identificación con los procesos de los PFN y las ERP y resulta sumamente satisfactoria cuando reúne a todas las partes interesadas.

Los países que han establecido unidades de coordinación de los PFN (por ej. Tanzania y Uganda, véase el Recuadro pág. 60) han conseguido una intervención más eficaz de las autoridades que se ocupan de supervisar la formulación y aplicación de las ERP. La eficiencia con que las unidades logran su cometido se debe a que los integrantes de los equipos poseen experiencia y destreza en campos diferentes, todos ellos importantes: economía forestal, ciencias sociales, análisis de la pobreza, planificación sectorial, comunicaciones, estadística y derecho.

Es preciso que las unidades de coordinación de los PFN traten de llegar más allá del sector forestal para lograr que un mayor número de interesados se familiarice con el concepto de ordenación sostenible de los bosques y con cuestiones transversales; ayudar a que otros sectores comprendan de qué manera sus

actividades afectan a la silvicultura y viceversa; y estimular ideas sobre el fortalecimiento de la colaboración para conseguir objetivos comunes, especialmente la reducción de la pobreza.

### Cuentas nacionales y aspectos económicos

En las cuentas nacionales, las actividades económicas se clasifican sobre la base de las Normas Internacionales de Clasificación Industrial, y la contribución del sector forestal al producto interno bruto (PIB) se suma a la del sector agrícola. En cada uno de los siete países abarcados, las autoridades forestales están afrontando el reto de calcular el valor económico global del sector. Además de la falta de información fiable, la escasa capacidad para analizar los datos estadísticos les impide formular argumentos de peso que atraigan la atención de los encargados de adoptar las decisiones. El esfuerzo de Nigeria por evaluar las consecuencias socioeconómicas de la silvicultura insostenible puede ser de utilidad (véase el Recuadro abajo); asimismo, la unidad de economía ambiental instituida recientemente en Namibia está generando datos más concluyentes como aportación para la próxima generación de ERP.

Aunque la investigación ha permitido cuantificar cada vez mejor el valor de los bosques y proponer métodos para analizar su plena contribución al PIB, hace falta más información sobre el valor



FAO/FO/5567/M/FRANCE-LANORD

**En Namibia, la unidad de economía ambiental instituida recientemente está elaborando datos más concluyentes para poner de manifiesto el lugar que debe ocupar el sector forestal en la próxima generación de ERP (viveros forestales comunitarios)**

de los servicios ambientales que brindan estos recursos, especialmente en cuanto a calidad y abastecimiento del agua, retención y fertilidad del suelo, retención de carbono, y conservación de la biodiversidad. En vista de que la contabilidad verde (es decir, la asignación de un valor a esos servicios) evidencia con mayor precisión la importancia de la silvicultura para la economía y la reducción de la pobreza, es necesario que el sector forestal colabore con las comisiones nacionales de planificación, las autoridades de estadísticas y las comisiones de energía, entre otros interlocutores, para adoptar nuevas metodologías contables en los estudios, evaluar el impacto de las opciones normativas y medir las contribuciones cualitativas y cuantitativas de la esfera forestal al alivio de la pobreza.

### Seguimiento y evaluación

Si el seguimiento y la evaluación de los procesos de los PFN y las ERP están conectados entre sí y se basan en un diseño integral, favorecen la colaboración entre las autoridades forestales y los organismos encargados de las ERP. De faltar complementariedad entre esos sistemas o una indicación clara de las responsabilidades por los distintos aspectos de su aplicación, resulta difícil determinar los puntos de entrada de las intervenciones y evaluar los avances con exactitud.

### Investigación sobre las consecuencias de la ordenación forestal no sostenible en Nigeria

De acuerdo con las investigaciones realizadas por el Instituto Africano de Economía Aplicada (AIAE), las pérdidas económicas resultantes de la deforestación y la degradación de los bosques en los cinco últimos decenios se calculan en por lo menos 120 000 millones de naira (800 millones de dólares EE.UU.) anuales, o el 1,7 por ciento del PIB en 2003—esta cifra corresponde aproximadamente a la suma de los presupuestos para la salud y la educación asignados en 2004—. El estudio reveló que en algunas zonas del país los precios reales de la leña se han duplicado en los 20 últimos años como resultado de una explotación más intensiva y del aumento de los costos de transporte. Además, se señaló que si Nigeria perdiera sus recursos forestales restantes y la población que actualmente depende de la leña para cocinar se viera obligada a utilizar queroseno, el costo anual resultante oscilaría entre 650 000 y 980 000 millones de naira (4 800 a 7 300 millones de dólares EE.UU.). Este monto, sin contar el valor no percibido por la madera y los productos forestales no madereros, equivale al 6 a 9,3 por ciento del PIB actual (calculado en 78 000 millones de dólares EE.UU. 2005).

Fuente: AIAE. 2005. *Unlocking the potentials of agriculture and forestry for growth and poverty reduction*. Enugu, Nigeria. Disponible en: [www.aiae-nigeria.org/Publications/Policybrief1.pdf](http://www.aiae-nigeria.org/Publications/Policybrief1.pdf).

### **Estrategias de reducción de la pobreza.**

En los países donde los procesos de las ERP están en marcha desde hace cierto tiempo, suele aplicarse un método de seguimiento y evaluación que agrupa datos cualitativos y cuantitativos con la esperanza de que esto lleve a plantear nuevos interrogantes, analizar cuidadosamente las hipótesis de políticas y estudiar las cuestiones y las tendencias más a fondo.

Los sistemas de información aprovechan una variedad de fuentes con la finalidad de determinar de qué manera la población pobre se beneficia del gasto público y de las políticas y los programas gubernamentales de alivio de la pobreza. Los siete países muestran lagunas y deficiencias considerables en la cantidad, calidad y disponibilidad de la información necesaria para el seguimiento de las ERP, por ejemplo la insuficiencia de datos básicos sobre la pobreza, la deficiencia de cartografías de la vulnerabilidad, la escasez de información sobre el mercado y las restricciones de acceso a zonas remotas. Los datos existentes, por lo general, se refieren a lugares y contextos específicos por lo que no es fácil agruparlos e integrarlos en los procesos gubernamentales de toma de decisiones.

Los indicadores relativos al seguimiento y evaluación de las ERP se han convertido en instrumentos importantes para evaluar la eficacia de las intervenciones forestales para reducir la pobreza. Uganda y Tanzania han elaborado sendos indicadores forestales a fin de analizar los resultados de la ERP (véase el Recuadro).

**Programas forestales nacionales.** No obstante los planes de establecer bases de datos y vigilar las actividades forestales utilizando la información procedente de varios niveles y sectores, los datos forestales que llegan a reunirse a menudo se almacenan en sistemas diferentes y a veces no son accesibles. Debido a la escasez de hechos y cifras es difícil demostrar la importancia de la silvicultura para el alivio de la pobreza.

Dado que sólo ahora empiezan a concebirse concretamente sistemas de seguimiento y evaluación para los PFN, tal vez sería útil que las autoridades forestales reprodujeran o adaptaran las prácticas y los instrumentos cuya eficacia se ha comprobado en otros lugares

en vez de diseñar otros nuevos. Además, sería conveniente que incorporaran a su trabajo cotidiano las series de datos y los análisis sobre la pobreza, recurriendo a fuentes de información como los exámenes del sector forestal, las encuestas de hogares, las valoraciones forestales y las evaluaciones participativas de la pobreza, en las cuales las personas pobres podrían expresar sus inquietudes. Las unidades de seguimiento deberían establecerse en el seno de los ministerios de los que dependen a fin de seguir los resultados de los PFN.

A medida que se desarrollan sistemas de seguimiento de la pobreza, las autoridades forestales deberían trabajar de cerca con quienes se ocupan de las ERP y proponer criterios que sean pertinentes para las metas específicas de esas estrategias. Asimismo es necesario que definan indicadores claros, delinee el campo de acción y el método de interpretación de los indicadores, fijen objetivos, establezcan bases de

referencia, definan los conjuntos de datos y determinen la frecuencia con que deben reunirse los datos, así como las instituciones responsables.

### **Descentralización de los servicios forestales**

Los siete países tratados aplican medidas para asegurar la participación de las administraciones locales y las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la formulación de los PFN y las ERP; sin embargo, las limitaciones de recursos impiden que esas instancias se identifiquen del todo con el proceso. Dada la poca atención que las autoridades públicas de esos países normalmente dedican a las cuestiones sobre medio ambiente y recursos naturales, los niveles de gobierno inferiores tropiezan con dificultades para encargarse de la porción cada vez más extensa de patrimonio forestal que se les encomienda.

Del mismo modo que ejercen presión para hacer valer sus opiniones en las

### **Elaboración de indicadores de la pobreza basados en los bosques en la República Unida de Tanzania**

La estrategia de seguimiento de la pobreza en Tanzania controla en qué medida las personas pobres se benefician de las políticas y de los programas dirigidos a aliviar la pobreza. Se basa en datos administrativos obtenidos de los ministerios federales y los gobiernos locales, encuestas nacionales, investigaciones y evaluaciones de la pobreza que recogen las opiniones de la población pobre. Tras celebrar amplias consultas, la División para la Erradicación de la Pobreza del Ministerio de Planificación, Economía y Empoderamiento elaboró 49 indicadores a fin de arrojar luz sobre los nexos entre la pobreza y el medio ambiente, 15 de los cuales se propusieron para su inclusión en la estrategia nacional de crecimiento y de reducción de la pobreza. El indicador específico para el sector forestal se refiere al porcentaje de hogares que utilizan fuentes de energía distintas de los dendrocombustibles (incluido el carbón vegetal) para cocinar. Sin embargo, si se agregaran indicadores sobre la recolección y utilización de leña se comprenderían mejor los vínculos entre la silvicultura y la reducción de la pobreza, y lo mismo ocurriría si las encuestas de los hogares incluyeran preguntas sobre las otras actividades en que se utilizan la leña, como el curado del tabaco, la fabricación de ladrillos y el malteado.

*Uno de los indicadores aplicados en Tanzania para seguir de cerca los resultados de su estrategia de reducción de la pobreza se refiere específicamente a la silvicultura: se trata del porcentaje de hogares que utilizan fuentes de energía distintas de los dendrocombustibles para cocinar*



FOTO: S4901 L. EHEINE

capitales nacionales, los promotores del sector forestal también deberían insistir por que se les incluya en los procesos de adopción de decisiones a nivel de las administraciones locales. Su participación es un requisito indispensable si se quiere que el equivalente estatal o local del PFN intervenga más eficazmente en favor de la población pobre. A este respecto, la experiencia de otros sectores puede resultar provechosa. Por ejemplo, en Tanzania, el sector de la salud aporta enseñanzas útiles sobre cómo descentralizar con éxito el proceso presupuestario y orientar el gasto a actividades que reduzcan la pobreza.

Al diseñar procesos subnacionales participativos para los PFN, que en muchos países siguen siendo reducidos, conviene que los gobiernos y sus asociados examinen la manera de:

- resolver el problema de la escasez de recursos humanos y de capacidad institucional;
- asegurar la aceptación por parte de los funcionarios forestales para reflejar las prioridades indicadas en los PFN en los niveles inferiores de gobierno;
- incorporar la silvicultura a los planes de desarrollo regionales, provinciales, estatales y distritales;
- gestionar el cambio y capacitar al personal de primera línea para que aprenda a adoptar métodos nuevos y más eficaces de ordenación de los bosques;
- revisar los mecanismos de repartición de beneficios y de gasto de manera que las comunidades y todos los niveles de gobierno obtengan ingresos adecuados para el cumplimiento de sus responsabilidades.

### Fomento de empresas forestales

La viabilidad de las empresas forestales depende no sólo de la demanda del mercado sino también de una ordenación sostenible de los recursos. Pese a que tanto los PFN como las ERP hacen hincapié en las inversiones del sector privado y el desarrollo empresarial, estas iniciativas se ven obstaculizadas por numerosos factores, como la falta de políticas coherentes, los costos elevados conexos con el cumplimiento de leyes y reglamentos; la capacidad insuficiente en materia de comercialización; la debi-

*Aunque los PFN y las ERP atribuyen gran importancia al fomento empresarial, hacen falta intervenciones para fortalecer la capacidad de comercialización, los vínculos entre los pequeños proveedores y los grandes adquirentes, las técnicas empresariales y el acceso al crédito y a la tecnología (resina de Acacia senegal en el Sudán)*



FAO/CHUONDI/87/R. FADULTI

lidad de los vínculos entre los grandes y pequeños adquirentes; el acceso limitado a crédito, financiación, capital y tecnología; y la escasez de conocimientos empresariales y técnicos.

Las intervenciones previstas en las ERP para estimular el crecimiento económico pueden favorecer el establecimiento o la expansión de empresas forestales, por ejemplo incrementando la demanda de productos existentes, creando nuevos mercados, mejorando el funcionamiento de los mercados y potenciando el uso eficiente y el tratamiento de desechos gracias a la innovación tecnológica. Los gobiernos podrían aumentar las posibilidades de que el sector privado invierta en actividades empresariales y creación de empleo. Con este fin, podrían revisar las leyes aplicables y fortalecer la capacidad institucional para abordar las cuestiones que afectan al sector forestal en las siguientes esferas: medio ambiente, trabajo, comercio, derechos de propiedad y tributación.

### Participación de la población en la ordenación forestal y en los procesos normativos nacionales

La ordenación participativa de los bosques puede aportar incentivos para manejar los bosques y una vía para mejorar los medios de vida cuando hay una clara identificación con el proceso, los derechos de los usuarios están bien definidos y se recibe apoyo normativo e institucional suficiente. Los siete países en examen practican una u otra forma de ordenación participativa de los bosques, con niveles variables. Aún así, con pocas excepciones, este método es aún experimental, su aplicación se limita a determinadas zonas y depende del apoyo externo específico. Además,

muchas veces no existe una base jurídica para la repartición de beneficios, por lo que las comunidades no pueden poner en práctica los acuerdos que negocian con los gobiernos.

Si se llevara a cabo una evaluación de las condiciones sociales, económicas, ecológicas e institucionales en las que se registran mejoras en la calidad de los bosques, los medios de vida y la gobernanza mediante la ordenación participativa, habría argumentos sólidos para emprenderla en otros lugares y darles prioridad en los procesos de los PFN y de asignación de recursos presupuestarios.

La sociedad civil participa en los procesos de los PFN y las ERP de manera similar. A menudo, los grupos rurales se muestran menos satisfechos que sus colegas que trabajan en las ciudades respecto de las iniciativas gubernamentales que los afectan. En general, los agentes de la sociedad civil se preocupan por el hecho de que la ayuda de los donantes ya no se canaliza a través de proyectos sino como apoyo presupuestario a los gobiernos centrales, lo que aumenta su dependencia de la financiación pública y, por ende, puede comprometer la objetividad. Asimismo sostienen que este nuevo enfoque elimina casi del todo la prestación de apoyo mediante proyectos a las comunidades en las que más se necesitan medidas de reducción de la pobreza.

En dos países, las ONG encabezaron una iniciativa para incorporar el sector forestal a las ERP. El Gobierno de Namibia contrató a una ONG ambiental para que organizara consultas y elaborara un borrador de estrategia, y el Gobierno de Tanzania encargó a un consorcio de ONG que analizara la ERP, determinara las necesidades de capacitación de las organizaciones principales y diseñara e impartiera cursos



FAO/FO-5565/M. FRANCE-LANORD

*La ordenación forestal participativa puede proporcionar incentivos para llevar a cabo el manejo de los bosques, como una forma de mejorar los medios de vida (reunión sobre bosques comunitarios en Namibia)*

de capacitación sobre los nexos entre la pobreza y el medio ambiente.

Hay diversas organizaciones en condiciones de compartir experiencias e información, realizar actividades de promoción y facilitar el acceso a las redes. En la medida en que se disponga de recursos para desarrollar empresas conjuntas, el establecimiento de asociaciones más sólidas aumentaría la capacidad de las ONG para ocuparse de cuestiones de interés común, como la tala ilegal, la ordenación forestal participativa, la descentralización y la repartición de beneficios. También el intercambio de enseñanzas con los grupos de la sociedad civil de otros países acerca de la contribución de la silvicultura a la reducción de la pobreza resultaría útil para el establecimiento de redes a escala regional e internacional.

### Sensibilización y comunicación

Las comunicaciones y la comercialización son quizá los componentes que reciben menos financiación en el proceso sobre políticas forestales. Un uso más eficaz de los medios de comunicación, folletos, hojas informativas, talleres y documentales podría dar más relieve a la silvicultura y difundir su importancia para la reducción de la pobreza. Del mismo modo, podrían celebrarse sesiones de información destinadas a los parlamentarios acerca de las contribuciones de este sector al desarrollo nacional.

Muchos silvicultores, incluidos lo que se encargan de formular, ejecutar y seguir los PFN, no están acostumbrados a trabajar en distintos sectores o con arreglo a procesos centrales de planificación. Por esta razón, no están tan familiarizados con las ERP como deberían y a menudo no están presentes cuando intereses externos adoptan las decisiones que afectan a los recursos forestales y

a las personas que dependen de ellos. Análogamente, cuando los organismos responsables de las ERP desconocen las prioridades fijadas en los PFN, no pueden tenerlas en cuenta a la hora de elaborar sus programas, hacer consignaciones presupuestarias y diseñar indicadores para medir el impacto de las intervenciones en favor de los pobres.

Las escasas posibilidades de acceder a los documentos y medios electrónicos siguen dificultando la participación efectiva de los interesados e impidiendo una mayor comprensión de los problemas. No obstante, algunos países han producido y distribuido versiones de sus PFN y ERP de fácil consulta, demostrando con ello que las comunicaciones permiten establecer un nexo entre el sector forestal y el alivio de la pobreza. Habría que explicar también las políticas y las leyes forestales nacionales en un lenguaje sencillo, en especial en lo que concierne a la ordenación forestal participativa.

### CONCLUSIONES

Los PFN podrían ser instrumentos más útiles para la consecución de los objetivos nacionales de reducción de la pobreza si se procediera a actualizar su contenido a fin de: dar prioridad a las actividades y esferas de inversión que favorecen a la población pobre; considerar la reducción de la pobreza y el mejoramiento de los medios de vida como objetivos básicos; promover la colaboración entre las autoridades forestales y quienes dirigen el proceso relativo a las ERP; alinear más detenidamente el sector forestal con las reformas gubernamentales fundamentales; incorporar las cuestiones forestales en el proceso periódico de reunión de datos a través de medios como las encuestas de hogares; abordar globalmente cuestiones norma-

tivas intersectoriales; elaborar enfoques que atraigan a los mercados emergentes para la prestación de servicios ambientales; y elaborar sistemas cohesivos de seguimiento y evaluación vinculados con los sistemas homólogos de las ERP.

Aunque aún está en marcha un estudio de la FAO sobre los vínculos entre los PFN y las ERP, ya pueden observarse algunas tendencias, a saber:

- La adopción de la reducción de la pobreza como objetivo nacional está favoreciendo una mayor atención en cuestiones transversales y los gobiernos están instituyendo enfoques intersectoriales para la planificación y la asignación de recursos.
- Pese a que los esfuerzos por evaluar la situación de la pobreza y producir informes al respecto cuentan con la participación creciente de los interesados, a menudo los gobiernos consideran que los procesos participativos son costosos y absorben mucho tiempo. Algunos de ellos carecen incluso de la capacidad o la voluntad política para llevarlos a cabo.
- Es probable que los responsables de la adopción de decisiones sigan subestimando la importancia de la silvicultura para el desarrollo socioeconómico hasta que este sector cuantifique sus contribuciones totales.
- El hecho de que la ayuda de los donantes ya no se canaliza a través de proyectos específicos sino como apoyo a los gobiernos centrales está mermando la capacidad del sector forestal y obstaculizando los esfuerzos por descentralizar los servicios hacia los distritos y las comunidades en que las intervenciones tienen mayores posibilidades de aliviar la pobreza.
- La promoción del sector forestal sobre la base de su capacidad para alcanzar los objetivos clave de otros sectores puede favorecer una mayor comprensión de sus beneficios y deparar nuevas oportunidades de colaboración.

Se espera que los resultados del estudio ayuden a los países a intensificar la presencia e influencia de la silvicultura en los instrumentos de planificación más amplios –entre ellos las estrategias de reducción de la pobreza– y a reforzar el apoyo financiero, institucional y normativo para las actividades de alivio de la pobreza basadas en los bosques. ♦