

Movilizar la financiación forestal supone desafíos para un país pobre muy endeudado: estudio de caso de Uganda

J. Kamugisha-Ruhombe

Un examen de la planificación, presupuestación y asignación de recursos fiscales en Uganda demuestra la desconexión entre el debate mundial sobre la financiación forestal y la realidad nacional en los países pobres muy endeudados.

En los debates internacionales sobre el sector forestal se hace hincapié en que la ejecución de la ordenación forestal sostenible depende de la movilización de recursos financieros en cuantía adecuada. Al adoptar el Instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques, el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB) aceptó obrar para invertir la tendencia al declive en la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinada a la ordenación forestal sostenible; movilizar recursos financieros nuevos y adicionales y considerablemente aumentados provenientes de todo tipo de fuentes, y dar prioridad a la ordenación forestal sostenible en los planes nacionales de desarrollo y a las estrategias de reducción de la pobreza.

La Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, refrendada en el Foro de alto nivel de París en 2005, obliga a donantes y receptores a armonizar, alinear y gestionar la ayuda basada en los resultados y a mejorar su calidad y sus repercusiones en el desarrollo (OCDE, 2008). Los gobiernos e instituciones de desarrollo que se adhirieron a la declaración se han comprometido, entre otras cosas, a:

- reforzar las estrategias de desarrollo de los países asociados y los marcos operativos afines;
- alinear la ayuda con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países asociados, y contribuir al refuerzo de sus capacidades;
- intensificar la rendición de cuentas de donantes y países asociados frente a sus ciudadanos y parlamentos;
- definir medidas y normas de rendimiento y rendición de cuentas para los sistemas de los países asociados.

Debido a los cambios que se han producido en la gobernanza cívica, el presupuesto nacional público se asigna siempre más

con arreglo a un enfoque sectorial y a través de fondos colectivos y marcos de gasto a plazo medio que se alinean con las estrategias nacionales de reducción de la pobreza.

Uno de los principales instrumentos que determinan en Uganda la asignación de los fondos es la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) lanzada en 1996 por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial con el objeto de asegurar un alivio de la deuda profundo, amplio y rápido y contribuir al crecimiento, a la reducción de la pobreza y a la sostenibilidad de esa deuda en los mencionados países. Para tener derecho al alivio de la carga de la deuda, los PPME deben mantener su estabilidad macroeconómica, llevar a cabo las reformas estructurales clave y aplicar satisfactoriamente una estrategia de reducción de la pobreza. Tras haber cumplido con estas condiciones, Uganda se ha hecho «irrevocablemente» acreedora al alivio de la carga de la deuda y ha recibido una financiación que asciende aproximadamente a 2 000 millones de USD (Banco Mundial, 2009). Sin embargo, las reformas fiscales requeridas limitan también la financiación disponible para los sectores que no son considerados de elevada prioridad.

La Declaración de París representa una nueva oportunidad para asegurar a los países una AOD más importante destinada a la ordenación forestal sostenible, siempre y cuando las actividades forestales formen parte de las prioridades de desarrollo nacional. En Uganda esto no ha ocurrido. A través del Fondo de acción para la lucha contra la pobreza, que utiliza el dinero ahorrado mediante la Iniciativa PPME, se ha destinado a la ordenación ambiental y de los recursos naturales (con exclusión de las tierras) solo entre el 0,06 y 0,11 por ciento del presupuesto 2006/07-2009/10 (Cuadro 1).

Jones Kamugisha-Ruhombe es Coordinador del Programa de Financiación Forestal del Mecanismo Mundial de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD), Roma (Italia).

Este artículo y los estudios en los cuales está basado han sido preparados con recursos humanos y financieros proporcionados por el Mecanismo Mundial de la CNULD.

CUADRO 1. Recursos del Fondo de acción para la lucha contra la pobreza (FALP) combinados con el marco de gasto a plazo medio (MGPM) (miles de millones de UGX)

Sector	2006/07 (aprobados)			2007/08 (proyectados)			2008/09 (proyectados)			2009/10 (proyectados)		
	FALP	MGPM	Total	FALP	MGPM	Total	FALP	MGPM	Total	FALP	MGPM	Total
Agricultura	67,48	146,58	214,06	79,49	184,86	264,35	85,18	350	434,71	107,48	542	649,67
Medio ambiente y recursos naturales (con exclusión de las tierras)	0,72	22,54	23,26	0,72	29,73	30,45	1,29	32	33,03	1,57	35	36,17
Seguridad	0,00	377,27	377,27	0,00	396,90	396,90	0,00	397	396,90	0,00	397	396,90
Obras públicas y transportes	40,99	464,88	505,87	40,99	563,70	604,69	40,99	646	686,67	56,99	744	800,65
Educación	585,86	720,81	1306,67	600,83	752,34	1 353,17	621,55	1 975	2 596,27	673,90	3 270	3 944,07
Salud	206,01	381,85	587,86	206,36	386,45	592,81	223,81	817	1 040,43	242,51	1 283	1 525,45
Recursos hídricos	62,35	99,23	161,58	83,14	128,32	211,46	80,98	292	373,42	121,98	495	617,38
Justicia y orden público	20,88	195,75	216,63	20,88	201,78	222,66	21,68	244	266,02	23,48	290	312,98
Rendición de cuentas	38,56	197,11	235,67	38,61	216,58	255,19	40,78	296	336,75	41,87	379	420,49
Funciones económicas y servicios sociales	18,46	670,84	689,3	31,88	720,25	752,13	36,32	788	824,77	57,38	882	939,53
Gestión del sector público	77,28	258,26	335,54	77,28	288,25	365,53	77,28	443	520,09	77,28	597	674,65
Administración pública		318,42	318,42		307,66	307,66		308	307,66		308	307,66
Pago de intereses devengados		253,90	253,9		300,02	300,02		300	300,02		300	300,02
Total	1 118,59	4 107,44	5 226	1 180,18	4 476,84	5 657,02	1 229,86	6 887	8 116,74	1 404,44	9 521	10 925,62
Parte porcentual de medio ambiente y recursos naturales	0,06		0,45	0,06		0,54	0,10		0,41	0,11		0,33

Fuente: MoFPED, 2007.

1 USD = 1 730 UGX (diciembre de 2007).

Esta asignación confluye en su totalidad en la ordenación de humedales; el sector forestal no recibe financiación alguna.

Este artículo examina la planificación, persupuestación y asignación de recursos fiscales en Uganda, y demuestra que, en los PPME, existe una desconexión entre el debate mundial sobre financiación forestal y la realidad nacional.

GOBERNANZA FORESTAL EN UGANDA

En 2005, el 17 por ciento del total de las tierras emergidas y superficies pantanosas del país estaba forestado, y el 41 por ciento de la superficie forestada estaba en áreas protegidas, en áreas de conservación bajo programas de ordenación de la Dirección de Vida Silvestre o en reservas forestales gestionadas por la Autoridad Forestal Nacional (NFA, por su sigla en inglés) y por los servicios forestales de distrito (NFA, 2007). El resto se encuentra en tierras privadas y es ordenado con el apoyo técnico de los servicios forestales de distrito. En muchas zonas coexisten explotaciones silvoagrícolas de vario tipo y su ordenación se realiza con el asesoramiento de los servicios forestales de distrito. Las disposiciones de la Constitución obligan

al Estado a aplicar la ordenación forestal sostenible; y con este propósito el Gobierno aprobó, en 2000, un Plan forestal nacional; en 2001, una nueva Política forestal y, en 2003, una Ley nacional forestal y de plantación de árboles. Estos instrumentos fuerzan al Gobierno a aplicar la ordenación forestal sostenible y a reservar el patrimonio forestal permanente para el suministro continuado de bienes y servicios.

PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

La Dirección Nacional de Planificación es la entidad encargada de preparar el Plan nacional de desarrollo, basándose para ello en la estrategia ugandesa de reducción de la pobreza (el Plan de acción para la erradicación de la pobreza), que es el pilar del desarrollo nacional. El Plan es ejecutado a través de un marco rotatorio trienal de gasto a plazo medio que es sometido a revisión y prórroga durante el ciclo de persupuestación anual. El proceso de elaboración del presupuesto se funda en el Documento sobre el marco presupuestario nacional, y supone consultas con todas las partes interesadas y su aprobación por el Parlamento.

A nivel subnacional, los Consejos de Distrito son las instancias responsables de preparar planes detallados e integrados de desarrollo. Los Consejos de Distrito elaboran el plan de trabajo anual y el

presupuesto, celebrando con este fin una conferencia en la que participan todas las partes interesadas. La Ley de gobiernos locales de 1997 obliga a los Consejos de Distrito a formular, aprobar y ejecutar sus planes y presupuestos de acuerdo con las prioridades nacionales.

ACUERDOS Y FLUJOS FISCALES

En Uganda, los gobiernos locales son financiados por el Gobierno central mediante donaciones, que son de tres tipos.

- **Las donaciones incondicionales**, que se pagan anualmente con cargo a un fondo consolidado para servicios descentralizados; para su cálculo se toman las cifras de población humana del distrito. Estas donaciones forman parte de los ingresos del Consejo de Distrito y están incorporadas a su presupuesto.
- **Las donaciones condicionales**, que se proporcionan para financiar programas específicos. Son fondos separados de los ingresos del gobierno de distrito, se presupuestan independientemente y constituyen un apéndice del presupuesto principal.
- **Las donaciones de equalización**, que se pagan con cargo a un fondo consolidado a los distritos que se han quedado atrás en cuanto al estándar nacional de un determinado servicio.

ENFOQUE SECTORIAL EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

En virtud del enfoque sectorial, el ámbito de intereses se desplaza de lo institucional a lo sectorial. Dentro de un determinado sector, los intereses son abarcados en toda su amplitud con el fin de promover una gestión y procedimientos de implementación compartidos y hacer hincapié en una visión, prioridades, objetivos y metas comunes. Las áreas seleccionadas para recibir apoyo ya no se definen según prioridades y planes institucionales. Mediante un proceso de participación, las partes interesadas definen las prioridades sectoriales y planifican la forma en que las instituciones pueden contribuir a realizarlas. Con este enfoque se persigue aumentar la eficiencia y equidad en la distribución de los recursos, dar mayor flexibilidad en el uso de los fondos y aumentar la efectividad de las asociaciones entre partes interesadas. En lo que respecta al medio ambiente y los recursos naturales, el enfoque sectorial incluye todas las partes que tienen intereses en sector forestal, en la pesca, en los humedales, en la vida

silvestre y en el ambiente. Las acciones se llevan a cabo mediante un grupo sectorial de trabajo, bajo la dirección del Ministerio de Recursos Hídricos y Medio Ambiente.

EL SECTOR FORESTAL EN LA PLANIFICACIÓN NACIONAL

El lema del Plan nacional de desarrollo es «Crecimiento, empleo y prosperidad para conseguir la transformación social y económica». En el escenario de desarrollo, el gasto se concentra en los sectores que exhiben el mayor potencial de crecimiento económico. El gasto en los sectores no prioritarios se recorta, y en los prioritarios el desarrollo se sostiene mediante una ayuda incrementada. El sector forestal ha sido colocado entre los sectores de crecimiento primordiales (que son aquellos que producen bienes y servicios directamente), pero los objetivos relacionados con la silvicultura también se incluyen en sectores complementarios tales como los de la energía, tierras, aguas y medio ambiente. En el ámbito del Plan nacional de desarrollo nacional se han tomado medidas para, entre otras cosas:

- aumentar las inversiones estatales en la reforestación, forestación y restauración forestal;
- aumentar las inversiones privadas en la silvicultura y la promoción de la agroforestería;
- instaurar un marco normativo, jurídico e institucional para el gobierno de los bosques privados.

El marco de gasto a plazo medio para el período 2009/10-2013/14 (MoFPED, 2009) contempla las siguientes prioridades forestales:

- reforzar la capacidad institucional y comunitaria y el marco regulatorio y fiscal para la ordenación de los bosques y las cuencas hidrográficas;
- proporcionar recursos operativos y capacitación durante el servicio a los equipos nacionales y subnacionales;
- apoyar los procesos de planificación de recursos naturales en los distritos y otros procesos subnacionales;
- desarrollar los planes participativos de plantación y promover la plantación de árboles en terrenos privados, en reservas forestales locales y en zonas degradadas;
- movilizar a los agricultores para organizar grupos de plantación de árboles;
- formar y capacitar a los equipos de campo y llevar a cabo campañas de vigilancia de límites y demarcación de reservas forestales;
- controlar las actividades ilegales en las reservas forestales centrales y acabar sistemáticamente con la ocupación de las tierras;
- proporcionar capacitación y sensibilizar a los comerciantes en madera y a los obreros de serrerías;
- desarrollar y ejecutar los planes de ordenación forestal;
- hacer el seguimiento de la producción, elaboración y movimiento de los productos madereros;
- ajustar el tamaño de la nómina de pagos de la Dirección Forestal Nacional;
- identificar las fuentes y masas semilleras y producir plantitas destinadas a la venta al público.

El Plan sectorial de inversiones para el medio ambiente y los recursos naturales abarca un período de diez años (2008/09-2017/18) (Ministerio de Recursos Hídricos y Medio Ambiente, 2007). Sus objetivos estratégicos para el sector forestal son los siguientes:



Más del 40 por ciento de la superficie forestal de Uganda se encuentra en áreas protegidas gestionadas por el gobierno, en áreas de conservación o en reservas forestales



Buena parte de la superficie forestal de Uganda son tierras privadas, y en ellas la silvicultura familiar y las explotaciones silvoagrícolas están muy difundidas

- intensificar la capacidad de los bosques y árboles de producir mayores rendimientos (económicos, sociales y ambientales) para toda la población;
- conservar y ordenar la vida silvestre y las áreas protegidas;
- promulgar leyes, políticas, regulaciones, normas y orientaciones;
- reforzar la capacidad de los organismos centrales y otras instituciones de aplicar los programas de ordenación del medio ambiente;
- restaurar los ecosistemas forestales degradados;
- promover la investigación.

La restauración de los ecosistemas degradados constituye uno de los objetivos estratégicos del Plan sectorial de inversiones para el medio ambiente y los recursos naturales

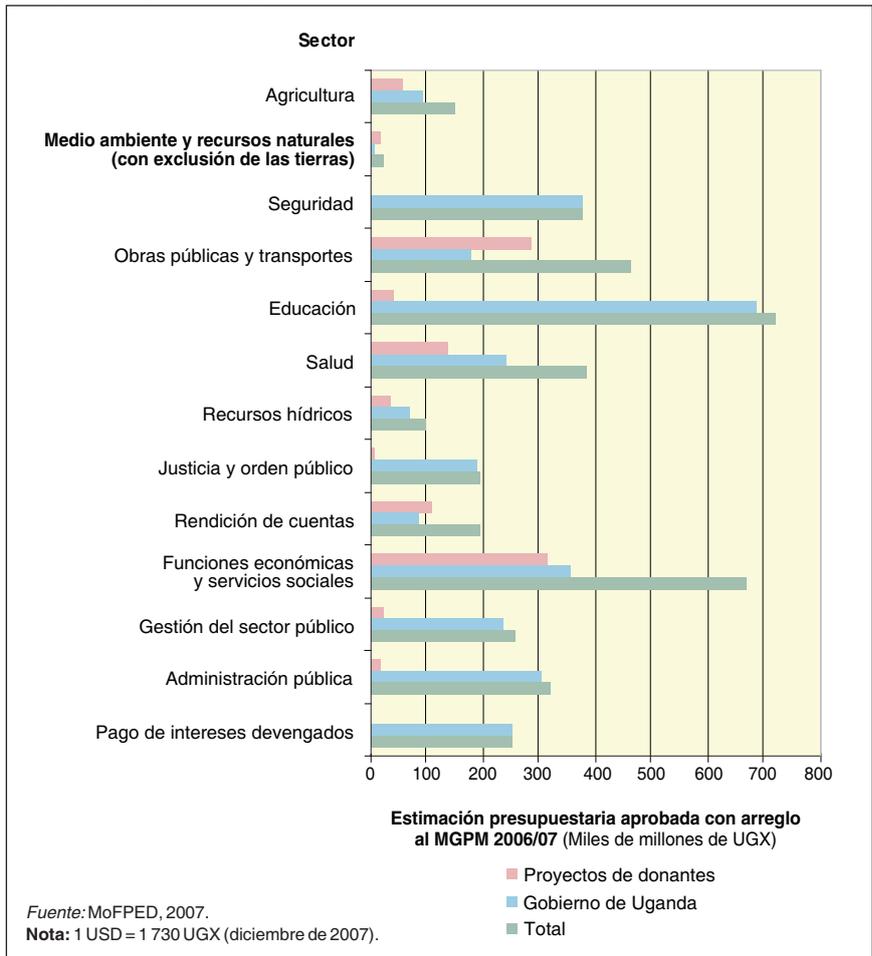


El 46 por ciento del presupuesto del Plan sectorial de inversiones se destina al sector forestal; esto indica la alta prioridad que se concede a las actividades forestales. Sin embargo, la financiación realmente asignada a un sector determinado queda fijada por un techo presupuestario estipulado por el Ministerio de Hacienda, Planificación y Desarrollo Económico según la cuantía de los recursos disponibles sujetos a control fiscal para garantizar la estabilidad macroeconómica: esta es la condición para optar al alivio de la carga de la deuda. De este modo, aunque la mejor parte de la asignación presupuestaria prevista en el Plan es dedicada al subsector forestal, y éste podría, en realidad, movilizar los fondos recomendados, suministrados por donantes bien dispuestos, el techo de financiación impide el acceso a tales fondos (Figura 1). Pese a las declaraciones afirmativas, el sector del medio ambiente y los recursos naturales en general, y el forestal en particular, no están en el lugar prioritario que les correspondería en la asignación del presupuesto nacional y subnacional (Cuadro 1). Es claro que las prioridades fijadas en el marco de gasto no conseguirían en ningún caso ser realizadas con los fondos presupuestados, aun si todo el dinero fuese puesto a disposición (cosa que a menudo no ocurre).

RETENCIÓN DE LOS INGRESOS

La Dirección Forestal Nacional es un órgano estatutario dotado de una estructura financiera independiente que tiene su propio proceso de planificación y presupuestación. En el momento de su fundación y durante sus primeros cuatro años de vida, el grueso de su presupuesto inicial fue financiado con la AOD. Aunque a lo largo de los años los ingresos propios

1
Recursos medioambientales y naturales comprendidos en el marco de gasto a plazo medio (MGPM) de Uganda (estimación presupuestaria para 2006/07)



del organismo se han ido incrementando, una porción considerable de su financiación deriva aún de la AOD (Cuadro 2). El aumento progresivo de los ingresos de la Dirección (Cuadro 3) se puede atribuir a la eficiencia comercial de sus operaciones, a la robusta aplicación de la ley,

a la buena gobernanza y al fuerte apoyo inicial recibido por parte del Gobierno. Por ejemplo:

- para cumplir con los principios de transparencia y generar los mejores precios de mercado, la Sección de Observancia de la Ley vigila el movimiento

CUADRO 2. Ingresos declarados por la Dirección Forestal Nacional (NFA) (millones de UGX)

Fuente de los ingresos	2004/05	2005/06	2006/07
Ingresos propios	5 420,08	6 438,91	8 262,84
Subvenciones del gobierno	163,94	194,16	23,97
AOD	6 679,43	7 281,31	6 012,61
Subtotal	12 263,45	13 914,37	14 299,41
Ingresos propios en porcentaje del total	44	46	58

Fuente: NFA Annual Report, 2006/07.

Nota: 1 USD = 1 730 UGX (diciembre de 2007).

de los productos forestales y lleva a subasta pública todos los productos forestales ilegales embargados;

- se realizan pujas competitivas para limitar la corrupción y crear precios de mercado realistas (el precio promedio del metro cúbico de madera de pino en rollo ha pasado de 28 100 chelines ugandeses (UGX) (15,7 USD) en 2004/05 a 70 000 UGX en 2005/06;
- la recolección de ingresos ha sido descentralizada y los gastos se han vinculado a las sumas recaudadas, con la finalidad de incentivar al personal a elaborar mecanismos generadores de ingresos.

Es evidente que gracias a los dispositivos de observancia de la ley y a la gobernanza es posible generar una financiación forestal considerable.

CONSTRUCCIÓN DE PRESUPUESTOS MEDIANTE PROYECTOS ESPECÍFICOS

La experiencia ha demostrado cada vez más que es difícil que el uso de la AOD como fuente presupuestaria garantice resultados concretos, a pesar de que un enfoque holístico del desarrollo pueda teóricamente parecer atractivo, en particular en sectores que no conquistan el favor de los electores como el del medio ambiente y los recursos naturales. Aunque el Gobierno de Uganda propugna la financiación de apoyo para la construcción del presupuesto, los fondos para algunos proyectos provienen todavía de donantes. Se exige que los proyectos que se financian mediante la AOD se ciñan al techo relativo al marco de gasto a plazo medio y tengan como objetivo las prioridades enunciadas en el Documento sobre el marco presupuestario nacional. En cambio, los proyectos forestales ejecutados por organizaciones de la sociedad civil están libres de la obligación de conformarse a

CUADRO 3. Efectos en los ingresos de los sistemas de control de la extracción de madera

Año	Ingresos totales		Ingresos en concepto de ventas de madera confiscada		Ingresos en concepto de ventas de madera confiscada en porcentaje del total
	Millones de UGX	USD ^a	Millones de UGX	USD	
1995/96	148,2	142 475	36,8	35 378	24,8
1996/97	602,8	566 290	33,6	31 565	5,6
1997/98	760,4	656 015	111,2	95 935	14,6
1998/99	812,9	594 732	78,9	57 725	9,7
1999/2000	1 044,7	680 498	134,1	87 350	12,8
2000/01	1 518,0	842 197	57,2	31 735	3,8
2001/02	1 159,5	675 898	18,9	11 017	1,6
2002/03	1 408,6	768 405	3,7	2 018	0,3
2003/04	2 563,0	1 294 514	184,7	93 288	7,2
2004/05	3 075,0	1 810 560	247,9	145 964	8,1
2005/06	4 223,0	2 300 858	317,8	173 150	7,5

Fuente: Bases de datos de Dirección Forestal Nacional, 2007.

^a Los valores en USD están basados en el tipo de cambio a mediados de año.

un procedimiento estándar de planificación y presupuestación y son inmunes al techo del marco de gasto.

FINANCIACIÓN DE ACTIVIDADES FORESTALES POR EL SECTOR PRIVADO

Los fondos privados juegan un papel importante en la financiación forestal a nivel nacional y local, pero como son fuentes generalmente no documentadas su importancia suele no ser advertida. Las inversiones del sector privado van en aumento (Figura 2), incluso mientras la financiación del sector público está en disminución (Figura 3). El Programa de donaciones para la producción de trozas de aserradero –un instrumento de estímulo de las inversiones privadas por un valor de 2 millones de EUR (2,7 millones de USD)– representa una donación inicial de la Unión Europea (UE) con la que se reembolsa a los agricultores el 50 por ciento de los costos de los árboles, siempre que se cumpla con determinadas normas técnicas. Con el fin de que el programa pudiese prolongarse hasta 2013, la UE aprobó en 2009 una financiación adicional de 10 millones de EUR (alrededor de 14 millones de USD), a la que se añadió una cantidad de 36 millones de coronas noruegas (alrededor de 6 millones de USD). Aunque los fondos forman parte de la AOD, las actividades financiadas son llevadas a cabo por silvicultores privados. Estas donaciones están fuera del techo del marco de gasto a plazo medio. Otro factor que ha

contribuido a las inversiones privadas ha sido la decisión del Gobierno de Uganda de dar en arrendamiento a los silvicultores, con arreglo a unas condiciones flexibles, algunas tierras que forman parte de las reservas forestales.

En una encuesta reciente (Mecanismo Mundial, sin publicar, 2009) se ha estimado que entre 2002 y 2008 los privados aportaron más de 41 millones de USD al desarrollo de las plantaciones forestales en Uganda. Los silvicultores pequeños y medianos (con hasta 500 ha de tierras) representaron el 99,8 por ciento de los inversores en plantaciones forestales comerciales, y la superficie plantada por éstos ha equivalido al 69 por ciento (15 104 ha) del total de la superficie plantada; esto indica que, aun si el período de reembolso es largo, el cultivo de árboles se ha vuelto una empresa de escala medio-grande atractiva. Casi el 50 por ciento de los inversores (48 por ciento) utilizó ahorros personales, el 27 por ciento fondos provenientes de actividades comerciales o de negocios, el 12 por ciento obtuvo préstamos personales de instituciones financieras y el 8 por ciento obtuvo aportaciones de donantes. Ninguno de los encuestados había recibido un préstamo para silvicultura de una institución financiera.

El 71 por ciento de las inversiones del sector privado en operaciones forestales comerciales fue dedicado al cultivo y a la ordenación. La ordenación de los bosques naturales representó el 4 por ciento de estas inversiones. El ecoturismo y la producción

de plantas medicinales representaron cada uno el 1 por ciento. Las empresas relacionadas con el bosque tales como las de apicultura, ecoturismo y producción de plantas medicinales, a menudo promocionadas por su importancia en la ordenación forestal, no parecen haber despertado aún el interés de los propietarios privados de bosques naturales.

Los resultados de la encuesta indican que las personas invierten en la ordenación forestal para obtener un beneficio, y que su motivación es el bajo riesgo que asocian con el cultivo de árboles, la promesa de ganancias futuras y la disponibilidad de tierras en las reservas forestales centrales bajo licencia. Las ganancias financieras y la seguridad –y no la protección ambiental como fin en sí– son los factores que las han impulsado a hacer inversiones en la ordenación forestal; no obstante, la ordenación forestal con ánimo de lucro podría contribuir también a la conservación ambiental. Las fuentes de financiación innovadoras, que han adquirido popularidad a nivel internacional (tales como los créditos de carbono, el pago por servicios ambientales, la responsabilidad social de la empresa), son en Uganda prácticamente desconocidas en el ámbito de la ordenación forestal. Desde 2003/04, la brecha entre financiación de iniciativas ambientales por donantes (incluidas las actividades forestales) e inversiones nacionales en plantaciones maderables comerciales se ha ido estrechando (Figura 4).

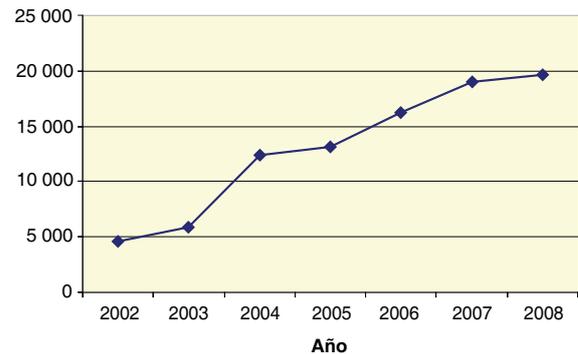
Tal y como se ha observado anteriormente, se espera que la financiación pública de las iniciativas ambientales siga en declive entre 2009/10 y 2011/12 (Figura 3). Las estimaciones efectuadas en el marco del gasto a plazo medio apuntan a una caída de cerca del 62 por ciento de la financiación del sector público (de donantes y nacional) a lo largo del trienio. Pero por otra parte, la inversión privada nacional en la ordenación forestal ha crecido en cerca del 330 por ciento. Dado el interés que el cultivo comercial de árboles ha despertado desde 2002, es probable que la financiación por el sector privado nacional siga en aumento.

CONCLUSIONES

Uganda se ha dotado de una política y una legislación forestal nuevas, ha reestructurado los procedimientos de gobernanza forestal y ha elaborado un

2
Financiación privada con recursos nacionales, en Uganda (2002-2008)

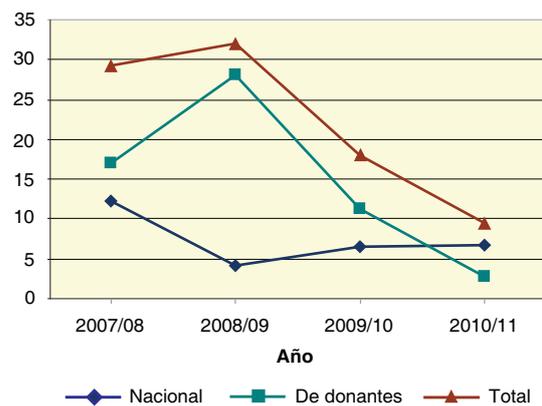
Volumen de las inversiones (millones de UGX)



Fuente: Mecanismo Mundial, sin publicar, 2009.
Nota: 1 USD = 1 988 UGX (diciembre de 2008).

3
Financiación pública (nacional y de donantes) destinada a proyectos medioambientales (incluidos los bosques) en Uganda para el período 2007/08-2010/11

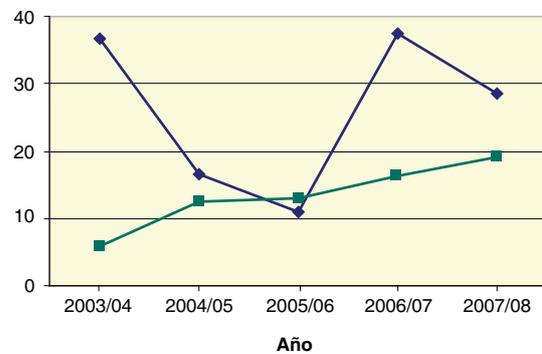
Presupuesto proyectado (miles de millones de UGX)



Fuente: Mecanismo Mundial, sin publicar, 2009.
Nota: 1 USD = 1 927 UGX (diciembre de 2009).

4
Tendencias de la financiación de la ordenación forestal en Uganda

Volumen de las inversiones (miles de millones de UGX)



Fuente: Mecanismo Mundial, sin publicar, 2009.
Nota: 1 USD = 1 927 UGX (diciembre de 2009).

Plan forestal nacional; de esta forma ha plasmando su estrategia de reducción de la pobreza. Uganda tiene además unos mecanismos de gobernanza descentralizados y unos sistemas de planificación y elaboración de presupuestos muy sofisticados y realiza transferencias tributarias considerables. El país ha llevado a ejecución, en todo lo posible, los resultados primordiales del diálogo internacional sobre las políticas forestales y los principios de la Declaración de París. A pesar de estos esfuerzos, las actividades forestales aún no ocupan un lugar prioritario en la asignación de recursos presupuestarios. Existe un desfase entre la estrategia de reducción de la pobreza, el Plan sectorial de inversiones y los objetivos del marco de gasto a plazo medio y sus eventuales asignaciones financieras que obstaculiza las acciones por implementar. Entre las razones que explican la exigüidad de la financiación forestal se pueden mencionar las siguientes.

- Aunque las actividades forestales juegan un papel destacado al sostener el desarrollo de otros sectores de la economía (agricultura, construcción, salud, agua, energía, industria y medio ambiente), este nexo resulta difícil de demostrar, esencialmente porque los efectos beneficiosos de los bosques (o los efectos perjudiciales de la ausencia de bosques) tardan en manifestarse.
- Las actividades forestales en Uganda están dominadas por un sector informal, poco perceptible desde el punto de vista institucional, que escapa a los registros contables y no está dotado de una estructura reglamentaria y

organizativa; esta carencia representa para el gobierno enormes pérdidas de ingresos forestales.

- El compromiso político en favor del sector forestal es muy irregular, tanto a nivel nacional como a nivel subnacional. Muchos agentes políticos reconocen el valor socioeconómico y medioambiental de los bosques pero carecen del ímpetu para apoyar las inversiones en el sector.
- Con el advenimiento de la democracia electoral, la preocupación inmediata del político medio es asegurar su elección a un escaño público; asignará entonces de preferencia los recursos a aquellos proyectos con los que podrá fácilmente cosechar votos (carreteras, escuelas, hospitales).

Por encima de todo, los techos presupuestarios son la causa mayor de la escasa asignación financiera en el sector forestal, y ello contradice obviamente los designios del apoyo internacional. Mientras que la Declaración de París proclama el respeto por las prioridades nacionales, los techos presupuestarios que han sido establecidos en Uganda bajo la Iniciativa PPME constituyen en la práctica una cláusula de condicionalidad que subordina el alivio del peso de la deuda de los países muy endeudados a una estrategia de reducción de la pobreza y a marcos de gasto a plazo medio con sus respectivos techos de asignación de fondos.

Los debates actuales acerca del financiamiento de las actividades forestales giran en torno a la cuestión de si los «recursos financieros nuevos y adicionales y considerablemente aumentados provenientes de todo tipo de fuentes» habrían de ser



Los beneficios financieros y la seguridad son los elementos que impulsan las inversiones privadas en la ordenación forestal; pero una ordenación forestal responsable y con ánimo de lucro podría también contribuir a la conservación ambiental

suministrados por conducto de un fondo forestal mundial o de un mecanismo de facilitación. Se plantea pues la pregunta siguiente: si llegara a establecerse uno de estos dispositivos, con su dotación de miles de millones de dólares, ¿cómo podría un país pobre y muy endeudado como Uganda acceder a los recursos destinados al sector forestal cuando debe tener en cuenta los mencionados techos presupuestarios? Los países pobres y muy endeudados son una cuarentena, y algunos de ellos pertenecen a la categoría de países con «elevado índice de forestación y bajo índice de deforestación». La cuestión de los techos presupuestarios es por lo tanto muy pertinente. En estos debates parece darse por supuesto también que los recursos financieros nuevos y adicionales deben ser proveídos por los países desarrollados a los países en desarrollo. Este requisito no solo es contrario a otras recomendaciones acordadas, sino que ignora la condición clave de que los fondos deben provenir de «todo tipo de fuentes». Gracias al cumplimiento de la ley y a la gobernanza forestal se pueden obtener recursos substanciales (tal como queda ilustrado en el Cuadro 3), y una medida simple de incentivación puede suscitar en el sector privado una respuesta positiva apreciable (tal como se ve en la Figura 2).



Mientras que las inversiones públicas en las actividades forestales están disminuyendo, las inversiones del sector privado en el cultivo comercial de árboles van en aumento, especialmente a escala pequeña y mediana

Para que la financiación forestal interna pueda rendir su pleno potencial queda aún trabajo por realizar en el plano nacional, y es en esto que debe concentrarse el diálogo mundial. Las políticas y leyes equivocadas, las subvenciones indirectas, el escaso cumplimiento de la ley, la debilidad de las instituciones, la reglamentación excesiva y/o inadecuada, la corrupción, la baja capacidad de absorción, la inestabilidad de los sistemas macroeconómicos, los techos presupuestarios y las políticas de carácter local no son más que algunas de las cuestiones que es necesario abordar con urgencia. Si estos problemas se solventaran, los fondos públicos y privados generados en el país, secundados por la AOD,

desempeñarían una importante función de apalancamiento y determinarían, a nivel nacional, una mejora de la calidad y un aumento de la cantidad de la financiación forestal. Se prepararía así el terreno para la ordenación forestal sostenible. ♦



Bibliografía

Banco Mundial. 2009. *HIPC at-a-glance guide*. Washington, DC, EE.UU.

OCDE. 2008. *Paris Declaration on Aid Effectiveness and Accra Agenda for*

Action. París, Francia, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Ministry of Water and Environment. 2007. *Environment and natural resources sector – Sector Investment Plan*. Kampala, Uganda.

MoFPED. 2007. *National Budget Framework Paper for financial years 2007/08–2009/10*. Kampala, Uganda, Ministry of Finance, Planning and Economic Development.

MoFPED. 2009. *National Budget Framework Paper for financial years 2009/10–2013/14*. Kampala, Uganda.

NFA. 2006. *Annual report for 2006/07*. Kampala, Uganda, National Forestry Authority.

NFA. 2007. *National biomass study*. Kampala, Uganda. ♦