

# Apoyo a la silvicultura privada y comunal en China

J.L. Liu

*En China, reformas recientes permiten la intervención del sector privado en la ordenación forestal, pero las elevadas tasas forestales y otras exigencias institucionales pueden desalentar la participación privada en el sector forestal.*

Las grandes reformas políticas y económicas en China (la política de apertura iniciada en los últimos años 1970 y el “experimento de mercado socialista” introducido en los primeros noventa) han llevado cambios al sector forestal con el propósito de descentralizar la gestión y el uso de los bosques y de aumentar la participación pública. En 1983, se extendió el “sistema de responsabilidad familiar” al sector forestal, que dio a familias particulares la responsabilidad de administrar una extensa porción de bosques de la colectividad. En 1985 se calculaba que se debía a entidades privadas más del 50 por ciento del aumento de la superficie forestal (Li *et al.*, 1988). También a mediados de aquel decenio se liberalizó el mercado de productos forestales. Desde los primeros años noventa, se introdujo el derecho a conceder y subastar arriendos y a vender el

usufructo de la tierra, incluidos los derechos sobre tierras forestales estatales.

La privatización de la gestión forestal puede hacer que los bosques sean más rentables, pero hay que dar al sector privado libertad para operar de manera que obtenga beneficios (sobre todo si se imponen tasas muy elevadas). Los beneficios potenciales para el pueblo de China de la participación privada en la silvicultura dependen de tres requisitos fundamentales: canales adecuados de participación, mecanismos racionales de reparto de beneficios, y acuerdos favorables de tenencia de tierras y bosques (Liu, 1999).

En este artículo se muestra que las reformas han impulsado indudablemente en China la participación popular en la gestión forestal, pero que probablemente podrían ser más efectivas. En particular, es preciso prestar más atención a los

## Objetivos forestales de China

Aunque China es el quinto país del mundo por extensión de su superficie forestal, solo tiene 0,1 hectáreas de tierras forestales y 7 m<sup>3</sup> de madera en pie per cápita (mucho menos que los promedios mundiales de 0,6 ha y 71 m<sup>3</sup>, respectivamente) y solo el 17,5 por ciento de cubierta forestal (FAO, 2002). En 2001, las importaciones cubrieron el 62 por ciento del consumo total de madera del país, proporción que es más del 12 por ciento superior a la de 2000 (Administración Forestal del Estado, 2002). Desde un punto de vista medioambiental, el 38 por ciento del país (unos 367 millones de hectáreas) está afectado por la erosión del suelo, mientras que la desertificación domina en el 27 por ciento de la superficie y progresa anualmente en un cuarto de millón de hectáreas (Administración Forestal del Estado, 2000). Alrededor de un tercio de todos los pastizales está expuesto a degradación. La biodiversidad está también amenazada, ya que del 15 al 20 por

ciento de las especies de fauna y flora del país están en peligro de extinción (Banco Mundial, 1994).

En consecuencia, el Gobierno chino ha dado alta prioridad al desarrollo forestal con diversos objetivos: promoción del medio ambiente, conservación del suelo, prevención de inundaciones, lucha contra la desertificación, producción de madera y reducción de la pobreza. China tiene hoy la mayor superficie de plantaciones forestales del mundo con 45 millones de hectáreas; las plantaciones son el 27,5 por ciento de la cubierta forestal total (FAO, 2002). El Gobierno se propone elevar la cubierta forestal hasta el 20,3 por ciento, el 23,4 por ciento y más del 28 por ciento de la superficie total del país en 2010, 2020 y 2050, respectivamente (GIEFDSC, 2002).

Liu Jinlong es especialista en silvicultura comunal y profesor asociado, Centro de Investigación de Silvicultura Sostenible, Academia Forestal China, Beijing, China.

incentivos para estimular la participación popular, alentar la gestión forestal sostenible y elevar la rentabilidad de los bosques.

### ESTÍMULO A LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN EL DESARROLLO FORESTAL

Los planes nacionales chinos de más interés para los bosques son el Plan Medioambiental (1998) y el Plan de Acción Forestal para el Programa 21 de China (Administración Forestal del Estado, 1995). Estos planes han adoptado el concepto de participación popular incluyendo objetivos como el desarrollo de mecanismos de supervisión participativa para la protección del medio ambiente y la mayor democratización en la toma de decisiones en relación con el medio ambiente. Sin embargo, estos planes no definen claramente los cauces para la participación popular.

Para alcanzar sus objetivos, los planes recalcan la necesidad de reforzar los instrumentos de mercado (por ejemplo, la subasta) y de ofrecer incentivos para alentar al sector privado o a los agricultores particulares a participar en la restauración, la protección y la gestión de las tierras degradadas. Por ejemplo, queda claro que cualquier individuo o grupo que plante árboles en tierras baldías podrá disfrutar de derechos de uso de la tierra a largo

plazo y transmisibles por herencia. Además, el Plan de Acción Forestal proponía el establecimiento de un fondo de compensación del beneficio medioambiental para subvencionar la gestión forestal ecológica. En 2001, 1 000 millones de yuan (unos 120 millones de dólares EE.UU.) se consignaron para este fondo con cargo al presupuesto del gobierno central, para subvencionar unidades de gestión forestal.

De 1978 a 2000, se emprendieron diez programas para ampliar los recursos forestales de China, dirigidos sobre todo a salvaguardar e incrementar los beneficios medioambientales de los bosques como protección de cuencas fluviales, lucha contra la erosión y biodiversidad. Su ejecución fue tradicional, es decir de arriba abajo. Entre ellos estaban el Programa de los Tres Cinturones Protectores del Norte y los programas de conservación del agua en los embalses de los ríos principales. En 1999, estos diez programas habían establecido un total de 38,4 millones de hectáreas de plantaciones forestales. Después de 2000 se integraron en un solo programa, el Programa Básico de Bosques Protectores.

Desde los últimos años noventa, se ha acentuado el interés por la participación comunal. Los cinco nuevos programas establecidos desde entonces –el Programa de Lucha contra la Desertificación en

torno a Beijing y Tianjin, el Programa de Construcción de Reservas de Vida Silvestre y Naturaleza, el Programa de Desarrollo Forestal Comercial, y especialmente el Programa de Protección de Bosques Naturales y el Programa Grano por Verde– se han orientado básicamente hacia la plantación de árboles, pero a menudo se ha señalado la necesidad de ofrecer apoyo a las comunidades rurales para desarrollar otros modos de sustento.

El Programa de Protección de Bosques Naturales indica que el gobierno “alentará decididamente la participación privada en la protección y gestión de los bosques y establecerá gradualmente un nuevo modelo de actuación orientado a la economía de mercado y con la participación de múltiples interesados, entre ellos el sector privado” (Administración Forestal del Estado, 2000). En la práctica, la mayor parte de los fondos del programa se han encauzado hacia empresas forestales estatales financieramente discutidas. Ello ha llevado a un gran debate en China sobre la manera de hacer entrar en el programa a las comunidades rurales, y por esta razón la Administración Forestal del Estado hace hincapié en los instrumentos del mercado y en la participación de múltiples interesados en el programa.

El Programa de Protección de Bosques Naturales ha conseguido en cierta medida estimular la participación del sector privado. Por ejemplo, en la Provincia de Heilongjiang, se ha promovido y extendido el sistema de responsabilidad familiar, que significa que los agricultores pueden contratar la gestión de cierta porción del bosque según los criterios de gestión establecidos por las autoridades, con una compensación del Programa. En la Provincia de Shaanxi, los bosques estatales han sido objeto de contratos de gestión con comunidades rurales o con el sector privado, siendo los agricultores compensados por el Programa. En el su-



Antes de 2000, programas dirigidos básicamente a la recuperación del medio ambiente, como el Programa de los Tres Cinturones Protectores del Norte, establecieron plantaciones forestales en millones de hectáreas, pero se ejecutaron de manera autoritaria tradicional.

Programas de plantaciones más recientes dan más cabida a la participación de las comunidades rurales en los trabajos y los beneficios; este agricultor ha recogido los tallos del maíz intercalado con el arbolado, para usarlos como forraje



P. SIGAVAL

roeste de China, el gobierno ha promovido la contratación con el sector privado y con individuos particulares de bienes y servicios como cultivo de plántulas, plantación de árboles y vigilancia del bosque. El gobierno ha empezado también a experimentar un sistema de compensación al sector privado, que seguirá protegiendo el bosque y prestando servicios medioambientales tras la ejecución del programa.

El Programa Grano por Verde (cuyo nombre completo es Conversión de Cultivos en Bosques y/o Pastizales), introducido en el oeste de China en 2000, aspira a contener la degradación de la tierra y la erosión del suelo mediante la conversión de casi 1 500 ha de tierras montañosas actualmente cultivadas o yermas en bosques y pastizales hasta 2010. Para ello se ofrecerá una combinación de alimentos y subvenciones en efectivo en los primeros ocho años (2 250 kg de cereales en China meridional y 1 500 kg de cereales en China septentrional, y 300 yuan [36 dólares EE.UU.] por la gestión anualmente) y 750 yuan para cubrir los costos de siembra y plantación por hectárea el primer año. En el fondo de este programa están las ideas de “participación voluntaria de los agricultores” y “contratación con particulares”, pero no se ha especificado todavía cómo se pondrán en práctica estas ideas.

#### **OBSTÁCULOS QUE SE OPONEN A LA SILVICULTURA PRIVADA Y COMUNAL**

##### **Estructuras institucionales**

China se gobierna mediante una compleja jerarquía de instituciones administrativas. Hay verticalmente cinco niveles de administración forestal: Administración Forestal del Estado, departamentos forestales de provincia y de prefectura o ciudad, oficinas forestales de distrito y estaciones forestales de poblado. Este sistema administrativo jerárquico propicia una actuación forestal de arriba abajo en cuanto a planificación, formulación y ejecución de proyectos, lo que no se presta fácilmente a la participación popular. También favorece implícitamente en el personal forestal en cada nivel la actitud de estar más atento a responder a sus superiores que a responder a otros interesados. Los proyectos forestales emprendidos según este sistema vertical se han caracterizado por falta de coordinación entre organismos gubernamentales, baja eficiencia, “agujeros negros” financieros, uso indebido de los recursos naturales y bajos niveles de participación (Liu, Ye y Zheng, 2000).

Veinte años de reformas aperturistas han creado gradualmente algún espacio para la participación de individuos y comunidades. Lo más importante es que, aunque la propiedad de los bosques sigue en manos públicas (explotaciones forestales del Estado o colectividades), el uso y la gestión de los bosques se están traspasando cada vez más a familias, comunas y empresas privadas. Además, las responsabilidades dentro del sector público se transfieren gradualmente de las autoridades centrales a las locales. Sin embargo, desde 1987 el gobierno ha aplicado un sistema de permiso anual de corta centralmente determinado que hace necesario solicitar de las autoridades forestales un cupo de extracción antes de realizar cualquier extracción comercial de madera.

En 1994 la Provincia de Hainan impuso una prohibición de extracción de madera de bosques naturales y, después de empezar en 1998 la aplicación del Programa de Protección de Bosques Naturales, las provincias de los sectores altos del río Yangtzé y de los sectores altos y medios del río Amarillo suspendieron toda extracción comercial de madera. Los agricultores y las comunas

rurales perdieron sus ingresos derivados de los bosques afectados por la prohibición, sin que el proyecto les diera compensación alguna. Es preciso que las autoridades chinas reconsideren la política de prohibición y favorezcan la gestión forestal sostenible, en lugar de mantener una política de “no tocar”.

Aunque las autoridades locales reciben fondos para proyectos de la Administración Forestal del Estado, tienen que pagar los gastos ordinarios como salarios del personal con cargo a la tesorería local y a sus propios ingresos (de impuestos y tasas locales). Muchas instituciones forestales públicas están sobrecargadas de personal, lo que absorbe los recursos financieros y conduce inevitablemente a elevar los impuestos y los precios de los productos forestales, además de contribuir a mantener una excesiva burocracia en la administración forestal, reduciendo el espacio para la participación comunal.

#### **Legislación forestal**

En general, la Ley Forestal de la República Popular de China no ha creado un ambiente propicio para la participación comunal. No hay en la ley cláusula alguna referente a la participación comunal en la planificación de la gestión forestal o el diseño, la ejecución, la supervisión o la evaluación de proyectos.

La ley permite además una interpretación muy flexible. Aunque teóricamente esta flexibilidad podría usarse en beneficio de la población local, en la práctica las autoridades locales se inclinan a utilizarla para asumir un mayor control de los recursos forestales al servicio de sus propios intereses personales e institucionales (aunque ello vaya en contra de los propósitos gubernamentales de reforma).

#### **Titularidad de la tierra y de los árboles**

La política inestable de titularidad de la tierra es un importante factor que afecta a la participación comunal en la gestión forestal (Liu, Ye y Zheng, 2000). Los bosques de China son propiedad del Estado (41,2 por ciento) o de colectividades (58,8 por ciento). Desde mediados de los años ochenta ha sido legal conceder el usufructo de bosques de colectividades a individuos o grupos privados, y esta posibilidad se extendió a los bosques estatales en los años noventa, como medio de promover la silvicultura co-

munal. Sin embargo, la propiedad de los árboles y los bosques es a menudo fragmentaria y ambigua. (Aunque en la definición científica de los bosques se incluye la tierra, la Ley Forestal de China estipula que los particulares y el sector privado pueden poseer los árboles y los bosques, pero no la tierra, que es propiedad del Estado o de la colectividad.) Es preciso proseguir el esfuerzo para aclarar la titularidad de la tierra y de los árboles y para aplicar la legislación a este respecto.

En menos de 55 años, ha habido cinco grandes reformas sobre los derechos de uso de las tierras forestales. Es patente que los cambios frecuentes en el usufructo de los bosques –a un ritmo más rápido que el ciclo natural de crecimiento de los árboles– afecta a las actitudes de los agricultores, menoscaba la confianza en la propiedad de la tierra y el interés por la gestión forestal y propicia la destrucción de los bosques (Liu, Ye y Zheng, 2000; Ye, Liu y Lin, 2002). Por ejemplo, cuando a mediados de los ochenta se aplicó una política de arriendos de corta duración a personas particulares para administrar los bosques colectivos, el resultado fue una extensa destrucción de bosques en zonas forestales colectivas.

El derecho limitado de las comunidades de determinar la forma de uso de los bosques sigue siendo un problema. En muchos casos, las autoridades locales, en sus esfuerzos por reforzar la administración forestal, interfieren en las decisiones de los agricultores sobre qué especies, cuándo y cómo hay que plantar. Altos funcionarios en Hunan y Mongolia Interior han explicado que “una estrategia unificada de ordenación, forestación y gestión se considera como exigencia básica para el éxito de la plantación y de la gestión forestal” (Ye, Liu y Lin, 2002). El conflicto entre la necesidad de planificar y controlar las actividades de plantación y los deseos de los agricultores de determinar cuándo o qué deben plantar no se ha resuelto todavía.

En muchos lugares, las autoridades locales han impuesto una política según la cual los derechos de uso de los bosques serán revocados si en el plazo de tres años no se hacen plantaciones en montes pelados, pero no han tenido en cuenta las dificultades con que tropiezan los agricultores ni les han ayudado a superarlas. En algunas zonas, montañas prácticamente

peladas u otros eriales son utilizados por las comunidades locales como pastizales, lugares de esparcimiento y de recolección de productos forestales leñosos y no leñosos, y su forestación por otros interesados podría menoscabar el derecho de acceso de la población local.

Otro problema es que la aplicación de las políticas de uso de la tierra depende de la interpretación que de ellas hagan los funcionarios locales, cuyas opiniones pueden a veces discrepar de las de la población local. En la gestión forestal se incluye el control de lo que se planta y del tiempo en que hay que hacerlo, pero en muchas zonas rurales las normas forestales imponen prohibiciones, y los agricultores se ven obligados a plantar especies particulares. El actual nivel de control por las autoridades locales a menudo enfría el interés de los agricultores por participar en proyectos forestales.

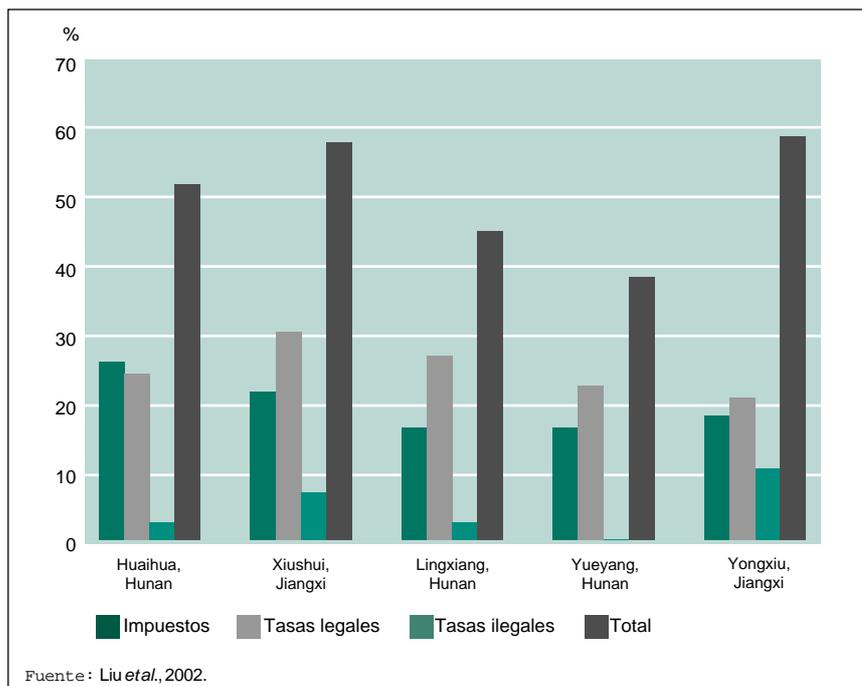
#### **Incentivos**

Aunque se ha reconocido la importancia de promover la participación comunal, China necesita estudiar en qué medida los incentivos previstos en las actuales políticas forestales mejoran la eficiencia de las inversiones gubernamentales y elevan la proporción de inversiones privadas y comunales en las actividades forestales.

El presupuesto del gobierno central para desarrollo forestal creció extraordinariamente desde 1998. Por ejemplo, en 2001, el total anual de inversiones en el sector forestal fue de unos 3 100 millones de dólares EE.UU., de los cuales 2 100 millones correspondieron al gobierno central. Estas cifras son alrededor de 7 y 17,5 veces más altas, respectivamente, que en 1997. En cambio, las inversiones comunales en desarrollo forestal descendieron a menos del 15 por ciento del total en 2001, lo que indica que el gobierno no ha conseguido animar a otros inversores a sumarse a este esfuerzo.

La mayoría de los planes de incentivos financiados con el presupuesto del gobierno central dan prioridad a la plantación de árboles, por ejemplo para prevenir inundaciones en zonas bajas, lo que beneficia sobre todo a regiones ricas y urbanas. La mayoría de los programas de desarrollo forestal no se orientan a beneficiar a las comunidades rurales o a las poblaciones de regiones montañosas.

Impuestos y tasas forestales en cinco zonas (porcentaje del valor de la madera)



Una excepción es la iniciativa más reciente, el Programa de Desarrollo Forestal Comercial, que ha propuesto una serie de instrumentos de mercado para la participación del sector privado y de la comunidad y tiene como objetivo explícito las empresas comerciales comunales. Entre estos instrumentos están una subvención gubernamental para plantaciones (10 por ciento de la inversión total) y para empresas forestales no estatales (un 5 por ciento adicional de los costos de plantación para una superficie mínima) y una subvención para préstamos destinados a forestación.

### Tasas e impuestos

En 1994, el gobierno central reformó el sistema fiscal centralizado repartiendo el poder entre las administraciones central y locales. Esta “reforma fiscal descentralizada” ha tenido algunos efectos positivos sobre la gestión forestal, pero éstos han sido probablemente contrarrestados por los efectos negativos. Por ejemplo, como la mayor parte de los ingresos procedentes de impuestos forestales van a la tesorería del gobierno local, los gobiernos locales suelen esforzarse por recaudar las mayores cantidades posibles de tales impuestos. El problema se ve agrava-

vado por el hecho de que los bosques se encuentran a menudo en regiones pobres en las que los gobiernos locales tienen escasos ingresos y ven en los bosques una fuente vital de financiación.

La figura ilustra la carga total de tasas forestales y otros impuestos en varias zonas (Liu *et al.*, 2002). El total de impuestos forestales puede ascender hasta el 50 por ciento del valor de las ventas de madera. De ese total, corresponde a las tasas gubernamentales alrededor del 40 por ciento, mientras que otros impuestos ascienden aproximadamente al 55 por ciento. Esta fuerte carga impositiva es un desincentivo para que las familias y las comunas inviertan y participen en la gestión forestal.

Los gobiernos central y locales han reconocido que los fuertes impuestos forestales pueden restringir el desarrollo de la participación comunal en la gestión forestal. En 2000, el gobierno central inició algunos proyectos experimentales para la reforma del sistema fiscal

rural en la Provincia de Anhui y en unos pocos distritos de otras provincias. En 2003, estas reformas se extendieron a toda la China rural.

Además, uno de los principales impuestos forestales—el impuesto sobre productos agrícolas especiales— se recauda ahora una sola vez, sea del productor o del comprador de los productos forestales, mientras que anteriormente se solía recaudar de ambos. El gobierno central ha emprendido recientemente una política conducente a la eliminación total de este impuesto.

Varias autoridades provinciales, principalmente en el sureste, han empezado a reducir la carga impositiva forestal y han puesto un gran empeño en erradicar la recaudación de impuestos no oficiales para promover la participación comunal en la gestión forestal. Claro está que los organismos cuyos presupuestos se alimentan en parte notable de las tasas forestales se resisten a reducir tales tasas, temiendo que ello lleve a reducciones de su perso-



E. DELAETHAUWER

El reciente Programa de Desarrollo Forestal Comercial apunta a empresas comunales orientadas hacia el mercado

nal y de sus operaciones. Por consiguiente, la reforma de las administraciones forestales locales y la reducción del personal deben considerarse como parte de toda reforma de la política fiscal.

### CONCLUSIONES

China ha dado recientemente pasos importantes para dar a las comunidades y al sector privado mayor libertad de administrar los bosques en beneficio propio. Ha incorporado la participación popular en proyectos de forestación en gran escala centralmente coordinados como el Programa de Protección de Bosques Naturales y el Programa Grano por Verde. Sin embargo, algunos aspectos de la legislación, la política y la administración actuales, intrínsecos a la historia de China como economía de planificación centralizada, siguen dificultando la participa-

ción popular en la gestión de los bosques.

En China, el producto de la recaudación de tasas forestales puede ser considerable, pero no se utiliza con eficiencia y no es suficiente la parte de esos fondos que se aplica en beneficio del sector forestal. La flexibilidad de la ley y un funcionariado excesivo llevan a las administraciones forestales a extraer mucho dinero del sector, lo que no favorece los fines generales de la política forestal en el país.

Actualmente se están llevando a cabo nuevas reformas de políticas en materia de titularidad de tierras y árboles, incentivos, recaudación de tasas forestales y administración forestal. Se tiende a suavizar el control gubernamental directo de la gestión forestal, descentralizar los poderes de las administraciones forestales hacia niveles inferiores y promover la participación comunal en la gestión forestal. La importancia que ahora se reconoce a las buenas prácticas de administración y a la promoción de la capacidad de las autoridades locales debería contribuir a la efectividad de estas reformas. ♦



### Bibliografía

- Banco Mundial.** 1994. *China: Forest Resource Development and Protection Project*. Washington, DC, Estados Unidos.
- FAO.** 2002. *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2000 – Informe principal*. Colección FAO Montes N° 140. Roma.
- Li, J.C., Kong, F.W., He, N.H. y Ross, L.** 1988. Price and policy: the keys to revamping China's forestry resources. En R. Repetto y M. Gills, eds. *Public policies and the misuse of forest resources*. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Liu, J.L.** 1999. Farmer's decision is best – at least second best. Participatory development in China: review and prospects. *Forests, Trees and People Newsletter*, 38: 13-20.
- Liu, J.L., Liu J.F., Zhang X.J., Yuan, W.G.** 2002. *Cuestiones y reforma de los impuestos y tasas forestales en las zonas de bosques colectivos del sur de China*. Beijing, China, Editorial Forestal China. (En chino.)
- Liu, J.L., Ye, J.Z. y Zheng, B.H.** 2000. Factores que bloquean la participación de los agricultores en la gestión forestal. *Investigación forestal mundial*, 13(6): 61-67. (En chino.)
- Grupo de Investigación de la Estrategia Forestal para el Desarrollo Sostenible de China (GIEFDSC).** 2002. *Informe general de la estrategia forestal de China para el desarrollo sostenible*. Beijing, China, Editorial Forestal China. (En chino.)
- Administración Forestal del Estado.** 1995. *Plan de Acción Forestal para el Programa 21 de China*. Beijing, China. (En chino.)
- Administración Forestal del Estado.** 2000. *Informe del Inventario Forestal Nacional de China (1994-1998)*. Beijing, China. (En chino.)
- Administración Forestal del Estado.** 2002. *Anuario del Desarrollo Forestal de China*. Beijing, China, Editorial Forestal China. (En chino.)
- Ye, J.Z., Liu, J.L. y Lin, Z.B.** 2001. *Participación, organización y desarrollo*. Beijing, China, Editorial Forestal China. (En chino.) ♦