

El auge de la ordenación forestal por los hogares en China

J. Liu y J. Yuan

La reforma en curso del régimen de tenencia de las tierras forestales ha determinado que la mayor parte de los bosques, en las zonas rurales de China, sean ordenados ahora por los hogares.



Los cultivadores familiares intercalan las especies de árboles de crecimiento rápido, como *Populus sp.*, con cultivos agrícolas; y en la mayor parte de los casos, pueden cosechar los árboles con toda libertad

Los hogares rurales tienen una participación importante en el sector forestal de China. Según la legislación china, la tierra es propiedad del Estado o de entidades colectivas. Sin embargo, con arreglo a un régimen de uso de las tierras rurales establecido a principios del decenio de 1980 –el sistema de responsabilidad de los hogares–, los derechos de uso de la tierra fueron otorgados a los hogares agrícolas individuales por períodos de hasta 30 a 70 años. Se han asignado así, con fines de ordenación, decenas de millones de hectáreas de bosques colectivos a los hogares. Estos bosques revisten una gran importancia en cuanto a producción, protección y mitigación de la pobreza. El presente artículo presenta una reseña histórica de las actividades forestales de los hogares en China, y destaca la influencia que, en tiempos recientes, han ejercido sobre dichas actividades algunos elementos de la reforma del régimen de tenencia. Se ponen además algunos ejemplos sacados de diferentes entornos topográficos.

PATRIMONIO DE LAS ACTIVIDADES FORESTALES DE LOS HOGARES

Hasta 1949, la mayor parte de los bosques de China era de propiedad de los hogares

y su ordenación respondía al propósito de producir madera –destinada ya sea a ser comercializada ya sea a servir como bien de subsistencia–; leña, alimentos y medicamentos. Los bosques eran asimismo apreciados por sus valores culturales y espirituales. Los bosques en que se practicaba la ordenación intensiva eran tan valiosos como los sistemas de cultivo tradicionales.

El período que media entre 1949 y los primeros años del decenio de 1980 estuvo caracterizado por la nacionalización y la colectivización: las tierras privadas fueron expropiadas; y al cabo de un tiempo relativamente breve, durante el decenio de 1950, el movimiento de las comunas había eliminado la propiedad privada de las tierras, incluida la de las tierras forestales. Como consecuencia, hubo entonces dos tipos de propiedad forestal: las explotaciones colectivas, las aldeas administrativas o los grupos de producción propietarios y gestores del 58 por ciento de las tierras forestales; y el Estado fue propietario del 42 por ciento de las tierras forestales restante. En el decenio de 1960, la rigidez de este régimen conoció un leve aflojamiento, otorgándose a los hogares derechos de uso sobre pequeñas parcelas forestales en las zonas de montaña; pero esta liberalización concluyó en 1966 al comenzar la Revolución Cultural.

Sin embargo, en el decenio de 1980, China emprendió unas reformas de política del sector rural orientadas al libre mercado que tuvieron gran influencia en el régimen de tenencia de las tierras forestales. Estimulado por los buenos resultados conseguidos en las tierras agrícolas gracias al sistema de responsabilidad de los hogares, el Gobierno decidió llevar a cabo unas reformas similares en la tenencia forestal colectiva. En marzo de 1981, mediante la política de las «tres mejoras» («mejora de la propiedad forestal, mejora de los

Liu Jinlong es Especialista en actividades forestales participativas del Centro de Investigación en Actividades Forestales Sostenibles, Academia China de Ciencias Forestales.

Yuan Juanwen es candidato doctoral del Centro Universitario de Investigación, Universidad de Wageningen, Wageningen (Países Bajos).

derechos de uso de las montañas y mejora en materia de ordenación forestal»), se buscó llevar a cabo la decolectivización y descentralización del uso y ordenación de los bosques. Esta reforma se caracterizó por separar los derechos de uso y la propiedad colectiva de las tierras forestales. El Gobierno implantó un régimen dual de tenencia –llamado «de las dos colinas» porque los bosques se situaban con frecuencia en zonas montañosas– con el objeto de asignar a los hogares las tierras forestales por partes iguales. En las «colinas de automantenimiento» o «colinas de tenencia libre» (*ziliu shan*), se otorgaba a los hogares unos derechos de uso privados sobre los bosques con fines de subsistencia. Los derechos de uso eran de larga duración, y los contratos que los estipulaban no tenían por lo general fecha de caducidad y eran transmisibles por herencia. En las «colinas de responsabilidad» (*zeren shan*), los derechos de uso y ordenación de bosques colectivos se otorgaban por contrato a hogares aldeanos o al grupo de producción de aldea. La duración de los contratos era de 5 a 15 años en su etapa inicial; pero en la actualidad, y con arreglo a una ley promulgada a mediados del decenio de 1990, pueden prorrogarse hasta los 70 años. Paralelamente, las funciones de los colectivos en los asuntos rurales –incluida la ordenación forestal– fueron cada vez más exiguas.

En los registros administrativos no consta qué superficie de tierras forestales dejó de ordenarse colectivamente para pasar a ser ordenada por privados bajo la política de las «tres mejoras» de los años 1980, pero su proporción no debe de haber sido pequeña. Lu *et al.* (2002) han estimado que equivalió aproximadamente al 69 por ciento de los bosques colectivos. Li (1996) ha estimado que 1 781 condados habían completado en 1984 el proceso de cumplimiento de la política de las «tres mejoras». Se otorgó títulos de propiedad colectiva en un total de 99,7 millones de hectáreas de tierras forestales; mientras que otros títulos de ordenación privada, sobre 31,3 millones de hectáreas de tierras forestales, se concedieron a 57 millones de hogares rurales. Según informes, en la provincia de Jiangxi, el 92 por ciento de los bosques colectivos había pasado, en 1986, a ser ordenado por los hogares individuales conforme a la política de las «tres mejoras» (Liu, 2006).

En algunas regiones de China sudoccidental, por ejemplo en la provincia de Yunnan (Zheng, 2006), el sistema de las «dos colinas» fue modificado hacia 1990, incluyéndose una tercera «colina» con el objeto de una ulterior devolución de tierras forestales que hasta entonces habían pertenecido a colectivos y a explotaciones del Estado; estas tierras fueron transferidas a hogares individuales bajo contratos otorgados mediante mecanismos de mercado tales como las licitaciones («colinas contractuales»). La duración de los contratos podía oscilar entre varios años y 70 años. La distribución de beneficios era también variable.

No obstante, muchos observadores han estimado que en sus etapas tempranas el sistema de responsabilidad de los hogares habría beneficiado más a la agricultura que a las actividades forestales chinas. A la puesta en práctica de la política de las «tres mejoras», a mediados del decenio de 1980, siguió una tala en gran escala de los bosques colectivos (Lui, 2006). Las interpretaciones que se dieron de este hecho fueron diversas. Algunos académicos la atribuyeron al ritmo vertiginoso de la demanda de materiales de construcción de viviendas en las zonas rurales, tras el rápido desarrollo económico que habían experimentado dichas zonas; otros sostuvieron que los agricultores de las zonas rurales albergaban dudas acerca de la permanencia de la política, y por lo tanto optaban por conseguir rendimientos económicos rápidos mediante la explotación maderera; y otros aún la explicaron por la fragmentación de las tierras forestales. Los bosques de cada uno de los hogares eran muy pequeños; generalmente estaban fragmentados y su extensión era de unas pocas hectáreas. Por ejemplo, en el condado de Liuyang, provincia de Hunan, la dimensión promedio de las explotaciones forestales era de 1 ha, y tal superficie estaba dividida en seis trozos diferentes. La fragmentación hace que la ordenación de las tierras forestales resulte difícil y económicamente ineficaz.

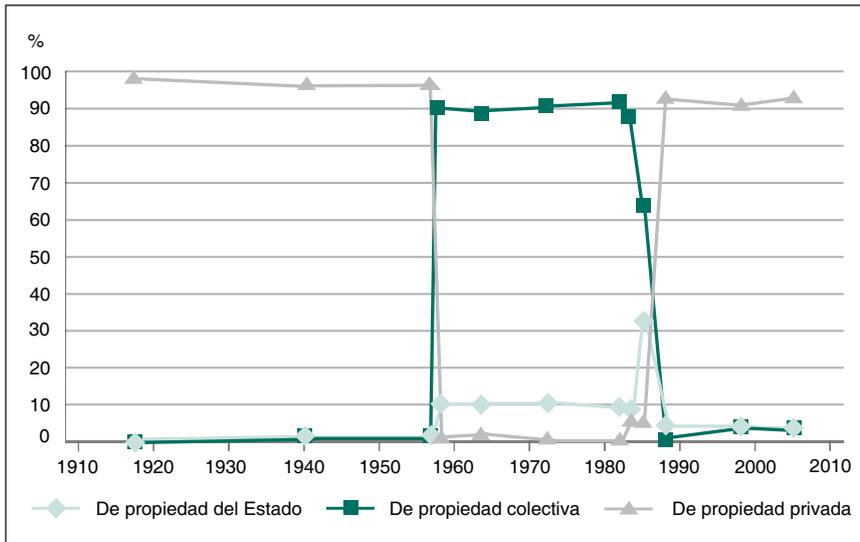
En escasos lugares, la decepción causada por el sistema de responsabilidad de los hogares fue tan profunda que los bosques de hogares individuales fueron devueltos, y pasaron nuevamente bajo el régimen de ordenación colectiva. En 1986, en la provincia de Jiangxi, más del 92 por ciento de las tierras forestales colectivas era orde-

nado por los hogares; la proporción había bajado al 60 por ciento aproximadamente en el año 2000.

Entre las limitaciones a que ha tenido que hacer frente la silvicultura familiar en China cabe mencionar en particular la inseguridad de los derechos de uso. En las zonas boscosas que están comprendidas en los grandes programas del gobierno central, tales como el Programa de protección de los bosques naturales, los agricultores rurales tienen apenas el derecho de cosechar árboles, incluso los árboles plantados maduros. Los silvicultores pequeños se encuentran en situación de desventaja respecto a las cuotas de cosecha debido a los altos costos de transacción y a los complicados requisitos de documentación. El interés de los agricultores por la ordenación forestal se ve menguado por los elevados impuestos y otros gastos, tales como las aportaciones a los fondos de forestación y las cuotas de protección contra incendios forestales.

Con todo, en los últimos años ha comenzado una nueva etapa en la reforma del régimen de tenencia de las tierras forestales que ha consistido en la ampliación de los programas de responsabilidad de los hogares en los bosques colectivos; en mayores derechos de uso de las tierras forestales por los hogares, y en un régimen de tenencia más seguro. Entre los nuevos instrumentos que se usan en la actualidad para custodiar los derechos de los hogares sobre los bosques se han de mencionar las asociaciones de pequeños silvicultores, los bosques en granjas y masías de accionistas, las asociaciones de empresas y hogares, y una política financiera y tributaria más apropiada.

Con las nuevas políticas –que varían de una región a otra–, se persigue apoyar las transferencias de propiedad o la venta de bosques colectivos y salvaguardar la rentabilidad económica obtenida por los privados con las actividades forestales; por ejemplo al promoverse una recolección de cuotas más transparente, al fomentarse el desarrollo del mercado y al reducirse los niveles tributarios y los gastos. En la provincia de Jiangxi, desde que se implantó la reforma del régimen de tenencia de las tierras forestales colectivas en 2004, los gastos han disminuido de alrededor del 50 al 24 por ciento del valor de las trozas producidas. La duración de los contratos estipulados en la actualidad puede ser de hasta 70 años. Gracias al impulso dado por la Administración Forestal del Estado a la



Tendencias en los derechos de uso de los bosques, condado de Jinzhou, provincia de Hunan (China)

reforma de la tenencia, se espera que ésta pueda ser implantada en todas las regiones de China, cualquiera que haya podido ser la participación en la producción de una región en particular. Se espera que una más íntima interrelación entre políticas forestales y ordenación forestal pueda aumentar la eficiencia de la ordenación forestal, mejorar los medios de vida rurales e incrementar la sostenibilidad ambiental.

LOS BOSQUES DE LOS HOGARES EN LAS REGIONES DE COLINA: EL CASO DEL CONDADO DE JINZHOU (HUNAN)

El condado de Jinzhou, situado en la frontera sudoccidental de la provincia de Hunan, es una región forestal clave y un productor de madera importante; la cubierta forestal en el condado equivale al 78 por ciento de las tierras. Casi el 75 por ciento de los 255 000 habitantes está compuesto de minorías étnicas. En 2005, las actividades forestales suponían el 23 por ciento del valor total de la producción de Jinzhou, el 60 por ciento del ingreso de los agricultores y el 20 por ciento de los ingresos fiscales recaudados.

Los derechos de propiedad forestal se han transformado a lo largo del tiempo en consonancia con los cambios políticos y sociales (véase la figura). Desde finales del decenio de 1980, más del 90 por ciento de los bosques del condado de Jinzhou ha estado en régimen de ordenación privada, en su mayor parte por los hogares, mediante los siguientes acuerdos:

- Los pequeños bosques de propiedad de los hogares, ordenados para subsistencia de la familia, representaban en 2005 alrededor del 50 por ciento (107 000 ha) del total de los bosques del condado (véase el recuadro).
- Las granjas forestales de propiedad conjunta (en participación accionaria) han sido creadas a nivel de las administraciones o en las aldeas naturales. Cada hogar es propietario de una porción de la granja que es proporcional al capital invertido, a la tierra forestal y a la mano de obra. Las granjas están regidas por una junta directiva, una junta supervisora y un grupo de dirigentes cuya función es establecer normas y reglamentos. Estos tres grupos se encargan de la toma de decisiones, las operaciones y la distribución; y la gestión y la supervisión financiera, respectivamente. En 2000 había 162 granjas forestales de propiedad conjunta que abarcaban una superficie

de 52 400 ha, equivalente al 30 por ciento de todas las tierras forestales del condado. En las granjas participaban casi 12 000 hogares, es decir el 30 por ciento de todos los hogares del condado.

- Conforme a otro tipo de acuerdo, uno o varios hogares celebran un contrato con un colectivo o con una granja forestal del Estado respecto a un pedazo de tierra relativamente grande (de decenas a centenares de hectáreas) para plantar especies arbóreas de crecimiento rápido, por ejemplo el abeto chino; el contrato puede tener una duración de 30 a 50 años. Este tipo de forestación se practica en colinas rasas y superficies forestales cosechadas. Para las labores de plantación se emplea por lo general mano de obra remunerada.

Los demás bosques del condado de Jinzhou son ordenados por el comité de aldea, las granjas forestales colectivas, las granjas forestales del Estado y empresas privadas.

LOS BOSQUES DE LOS HOGARES EN LAS REGIONES DE PLANICIE: EL CASO DEL CONDADO DE MINQUAN (HENAN)

El condado de Minquan, situado en la parte oriental de la provincia de Henan, es típico de los condados de planicie; su superficie es de 120 000 ha y su población de 848 000 habitantes.

Hace 60 años, la cubierta forestal era de cerca del 3 por ciento. Las dunas de arenas movedizas, las tempestades de arena con fuertes vientos, las tierras alcalinas y salinas, la sequía y las inundaciones creaban unas condiciones de vida difíciles y hacían

Un pequeño agricultor forestal

Li Kaiyou es cabeza de familia de una familia de cinco personas en la aldea de Dakai. Él posee 0,6 ha de tierra cultivable y 3,7 ha de tierra forestal.

En 2002 vendió 0,67 ha de abeto chino plantado maduro (*Cunninghamia lanceolata*) al precio de 12 000 yuanes (alrededor de 1 450 dólares EE.UU.). Después de la cosecha, recuperó sus derechos de uso, y en 2003 volvió a plantar abeto chino.

En 1987 dio en arrendamiento alrededor de 1 ha de tierra forestal a un hogar de su misma aldea, y en 2003, tras la cosecha, pidió la devolución de esa tierra.

Es propietario de otro pedazo de bosque de 0,5 ha plantado con abeto chino. A la edad de 14 años, los árboles tienen una altura de 7 m y su diámetro es de 12 a 14 cm.

El pedazo de su bosque más grande mide 1,7 ha y está cubierto con bosque mixto secundario natural. Li Kaiyou piensa que es un desperdicio, porque los árboles latifoliados proporcionan menores rendimientos económicos.



La plantación de cinturas protectoras es un modelo típico de granja forestal en las zonas de planicie; la ordenación de los árboles se efectúa mediante acuerdos individuales o con cooperativas, y puede adoptar múltiples formas

Modelos de granjas forestales y acuerdos de tenencia de las tierras forestales en el condado de Minquan

Tipo de tierras	Modelo de granja forestal	Especies principales	Derechos de uso de la tierra	Propietarios de los árboles
Tierras arenosas	Arboledas, cultivos intercalares	<i>Paulownia, Populus</i>	Colectivos o del Estado	Contratistas, el Estado o en propiedad colectiva
Tierras salinas y alcalinas	Pesca en el área forestal, cinturas protectoras	<i>Salix</i>	Colectivos o del Estado	Contratistas, el Estado o en propiedad colectiva
A lo largo de canales y corrientes de agua	Cinturas protectoras	<i>Salix, Populus</i>	Colectivos	En propiedad colectiva o de los hogares
Tierras agrícolas	Cultivos intercalares, cinturas protectoras	<i>Paulownia, Populus, especies de árboles frutales</i>	De los hogares	De los hogares
Tierras abandonadas	Arboledas	<i>Populus, Acacia</i>	Colectivos o del Estado	Contratistas, el Estado o en propiedad colectiva
En torno a las aldeas	Arboledas	<i>Paulownia, Populus, Salix, Acacia</i>	Colectivos o de los hogares	De los hogares
En torno a residencias	Huertos caseros, arboledas	<i>Paulownia, Populus, Acacia</i>	De los hogares	De los hogares

que la producción de grano fuese inestable y sus niveles bajos. Había escasez de leña y de madera. La degradación del ambiente y la pobreza corrían parejas.

A esta situación se puso remedio plantando cinturas protectoras, creando zonas de enverdecimiento a lo largo de los bordes de caminos y márgenes de ríos, estableciendo cultivos intercalares y practicando actividades agroforestales. Estas medidas fomentaron la creación de un entorno agrícola mejorado y contribuyeron también al ingreso a los agricultores. En 2005 la cubierta forestal era del 27,6 por ciento; el número de árboles había llegado a los 45 millones de unidades, y el volumen de las existencias de madera era de 2,8 millones de metros cúbicos. La cosecha anual de madera es hoy de alrededor de 150 000 m³, cifra similar a la de los condados con bosques abundantes de China meridional. El condado de Minquan se ha convertido en un proveedor de madera de otras regiones.

Los hogares han desempeñado un papel importante en estos logros puesto que han

plantado y ordenado árboles en las tierras agrícolas de su propiedad y en otras tierras que rodean residencias. En la mayor parte de los casos, los agricultores pueden cosechar árboles con toda libertad. Las especies plantadas preferidas son las especies de crecimiento rápido como *Populus* y *Paulownia*. La ordenación de los árboles y bosques se realiza mediante acuerdos individuales o con cooperativas que pueden adoptar múltiples formas (véase el cuadro) (Zhu, 1997).

PROBLEMAS QUE REQUIEREN SOLUCIÓN

La proporción de los bosques ordenados por los hogares en China es una de las más altas del mundo. La silvicultura familiar debe hacer frente a diversas dificultades de orden institucional:

- la carencia de un marco jurídico y de política que pudiese respaldar el desarrollo de los bosques de los hogares. En China, la legislación forestal ha estado mayormente orientada a la ordenación en gran escala de bosques;

- el lugar preeminente que los bosques, más que los hogares, ocupan en los objetivos de la administración y que se ha traducido en pocas oportunidades de participación para los hogares;
- la rigidez institucional que dificulta la adaptación de la legislación y las políticas a un ambiente social chino en rápida transformación.

A largo plazo, la mejora de la eficacia de los bosques de los hogares seguirá alimentando los debates. China es un país de tan vastas dimensiones que la escasez de rendimientos de los bosques de los hogares puede tener repercusiones mundiales en el comercio forestal, el medio ambiente y el desarrollo equitativo. A la luz de las exigencias crecientes a que se someten los bosques productores, será preciso que China preste mayor atención a la reforma de los acuerdos institucionales con el objeto de favorecer el desarrollo de los bosques familiares, por ejemplo creando asociaciones de pequeños agricultores y proporcionando a los ingenieros forestales que trabajan en las explotaciones pequeñas una mejor capacitación en materia de técnicas y mercadeo. Si la orientación de las reformas adoptase una dirección opuesta, los bosques de los hogares podrían periclitarse. ♦



Bibliografía

- Li, Y., ed. 1996. *Forestry development strategy towards the 21 century*. Beijing, China, The Forestry Publishing House. [En chino.]
- Liu, J. 2006. *Forests in the mist*. Tesis doctoral. Wageningen, Países Bajos, Universidad de Wageningen.
- Lu, W., Landell-Mills, N., Liu, J., Xu, J. y Liu, C. 2002. *Getting the private sector to work for the public good*. Londres, Reino Unido, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIMAD).
- Zheng, B. 2006. Changes and trends in forest tenure and institutional arrangements for collective forest resources in Yunnan Province, China. En *Understanding forest tenure in South and Southeast Asia*. Forestry Policy and Institutions Working Paper No. 14. Roma, FAO.
- Zhu, Z., ed. 1997. *Participatory forestry in China*. Beijing, China, International Academic Publishers. ♦