

ARCHIVO

REPUBLICA DE CHILE					
PRESIDENCIA					
REGISTRO Y ARCHIVO					
NR. 92/14634					
A: 01 JUL 92					
P.A.A.	<input type="checkbox"/>	R.C.A.	<input type="checkbox"/>	F.W.M.	<input type="checkbox"/>
C.B.E.	<input checked="" type="checkbox"/>	M.L.P.	<input type="checkbox"/>	P.V.S.	<input type="checkbox"/>
M.T.O.	<input type="checkbox"/>	EDEC	<input type="checkbox"/>	J.R.A.	<input type="checkbox"/>
M.Z.C.	<input type="checkbox"/>				

Antón

**PROYECTO DE LEY DE RECUPERACION DEL
BOSQUE NATIVO Y FOMENTO FORESTAL**

UNA MIRADA GLOBAL

Hernán Cortés Salas

Tuve la ocasión de participar, entonces Presidente del Departamento del Bosque Nativo de la CORMA, en el prolongado y productivo proceso de conversaciones que sirvió de antecedente para la elaboración del proyecto de ley que el Gobierno envió al Parlamento para su trámite legislativo.

Desde esa experiencia, y como profesional forestal interesado de verdad en que el país se dé el mejor de los marcos jurídicos para asegurar la conservación y el desarrollo de los bosques chilenos, he asumido mi responsabilidad de aportar al análisis del proyecto teniendo por único objetivo su mejoramiento.

Este no es un análisis detallado del articulado legal que, por su parte, ameritaría un severo examen crítico. Se trata más bien de una mirada global destinada a evaluar el Proyecto de Ley en relación a su capacidad para dar cumplimiento a los objetivos planteados por el Gobierno en el mensaje presidencial que lo antecede.

I. COMENTARIOS

1.- El articulado legal no se corresponde con el propósito que se plantea.

En otras palabras, el texto presidencial que acompaña la ley, hace un diagnóstico correcto de la situación y se define el objetivo preciso de incorporar los bosques nativos al desarrollo forestal. Pero el proyecto de ley -tal como está planteado- no va a conseguir ese objetivo.

2.- El proyecto no asume el problema global del bosque nativo. Se concentra únicamente en las astillas y la sustitución, y todos sabemos que, a lo más, son componentes secundarios de un problema mucho más complejo y profundo.

Nada contiene la ley sobre los mecanismos para resolver el problema de la leña; nada sobre la necesidad de planes de forestación con fines energéticos para reducir la presión sobre el bosque nativo; nada sobre el patrimonio estatal de parques y reservas, y el aporte que éste debe hacer a la preservación, protección y desarrollo del bosque; y nada sobre el recurso suelo, elemento escaso y fundamental para la sustentabilidad del desarrollo.

3.- El proyecto tiene imprecisiones y ausencia de definiciones en aspectos capitales, lo que constituye un factor de alta incertidumbre. Esto es particularmente importante para una actividad cuyos ciclos necesitan reglas claras y estables.

Es fundamental, por ejemplo, la definición de lo que es bosque y lo que no es bosque; lo que es bosque de alta calidad; lo que son especies vulnerables, raras o en peligro de extinción; lo que es una formación xerofítica abierta o cerrada, etc.

La ausencia de claridad en estos aspectos abre un campo de incertidumbre tal, que cualquiera lo pensaría más de dos veces antes de invertir en bosques nativos o terrenos forestales que pudieran -cosas de la ley- caer en esa definición.

Las leyes deben ser generales para soportar el paso del tiempo y el cambio de las condiciones en la tecnología o el conocimiento, pero la ley que se propone hoy día es tan general que no brinda ninguna seguridad respecto del reglamento que la acompañe.

4.- El subsidio es una transposición del DL 701 a la realidad de los bosques naturales.

El problema es que allí el propósito era claro: crear nuevos bosques, incorporar nuevas tierras al desarrollo. El control también era simple: el grado de prendimiento de las plantas. Y la rentabilidad evidente: para el privado, que en 10 o 20 años recuperaba con creces una inversión cuyo costo oportunidad era cercano a cero; para el Estado, porque también recuperaba su inversión en plazos previsibles y con ganancias sustanciosas, a través de los impuestos generados por la producción y exportación de nuevos productos.

Este subsidio, en cambio, no tiene un propósito definido, pues existen infinidad de situaciones distintas, lo que lo hace de difícil aplicación. Existe, además, gran dificultad para su control.

En lo que se refiere a la rentabilidad, la cuestión es crítica: para el privado, el costo de oportunidad no es cero. Existe un costo cuantificable, que equivale a las ganancias que se podrían obtener de la corta del bosque y su reforestación con especies de rápido crecimiento. El proyecto anula por ley un costo de oportunidad real, imposible de compensar con un subsidio, por grande que éste sea.

Para el Estado, también existe un costo de oportunidad. Si se trata de dar satisfacción a expectativas públicas del orden de la belleza escénica o protección del medio ambiente, existen alternativas de inversión mucho más eficientes que apoyar a los privados en su intervención de los bosques naturales productivos. Entre otras, completar el SNASPE o plantar en terrenos de protección.

Si se trata de promover la incorporación del bosque nativo al desarrollo, parece más rentable socialmente una inversión en infraestructura de acceso al bosque, en capacitación silvícola, en forestación dendroenergética para disminuir la presión sobre el recurso

nativo, en planes de reconversión energética, o en programas crediticios para pequeños propietarios.

Si el manejo silvícola es rentable, no tiene sentido subsidiarlo. Sería una gran injusticia social que las empresas que hacen manejo silvícola eficiente de su patrimonio nativo, agreguen a sus beneficios recursos provenientes del subsidio estatal; y si el manejo no es rentable, no se puede impedir por ley al propietario de tomar la opción forestal de mayor productividad y eficiencia.

5.- Quizás el problema principal es la consideración de los bosques naturales como una sola unidad. Sin considerar que, de acuerdo a sus fines prioritarios, hay tres categorías diferentes, cada una de las cuales exige distintas lógicas de acción y marcos legales específicos:

Bosques de preservación, bosques de protección y bosques de producción.

Cuando la diversificación de la economía forestal se define como objetivo de la ley, lo que se hace es una transposición mecánica de la demanda universal por la mantención de la biodiversidad.

¿Quién de nosotros, en tanto ciudadano, no desea que se mantenga la biodiversidad? Este es un objetivo nacional indiscutible, pero debe ser resuelto fundamentalmente por los bosques de preservación y de protección. Y de hecho puede serlo, pues dos tercios de los bosques de Chile pertenecen a esas categorías.

Es deseable y legítimo que la sociedad invierta, a través del Estado, en la preservación de áreas silvestres para asegurar ese objetivo. Es legítimo, también, que se limite la libertad de los propietarios cuando su ejercicio puede provocar daños a otros propietarios, como es el caso de la protección de los cursos de agua. También es legítimo que se limite la libertad del propietario cuando su acción puede afectar el suelo, patrimonio del país y de las futuras generaciones. Es el caso de las altas pendientes, por ejemplo.

Lo que de ningún modo es legítimo, es la imposición al propietario para que opte por un cultivo en lugar de otro, o se le obligue a preferir determinada técnica silvícola. O se le imponga la obligación de mantener sus tierras de producción con la misma cobertura vegetal, impidiéndosele plantar lo que la naturaleza permite y su deseo de productividad le indica.

6.- La gran equivocación de esta propuesta de ley es que intenta responder a la demanda ciudadana de vida silvestre, conservación de la belleza de nuestros bosques del Sur, diversidad biológica e identidad cultural, con la herramienta equivocada: restricciones en los bosques de producción.

Es sabido que de esta manera no respondemos con efectividad a esas demandas, porque ni con toda la policía del mundo se va a detener la presión de los propietarios de la tierra por conseguir de ella los mayores rendimientos posibles. La consecuencia es el abandono y su contraparte, que es la depredación.

Es inadecuada la pretensión del Estado, de intentar conseguir la diversificación de la economía forestal a través de una ley. No habrá reorientaciones productivas de significación si no hay señales de mercado que las favorezcan. El D.L. 701 subsidiaba la forestación con cualquier especie forestal, y no es casualidad que se haya plantado de manera dominante con Pino insigne. Tampoco es un capricho que hoy día el Eucalipto se esté plantando de manera masiva.

¿Quién puede garantizar que en treinta o cuarenta años, por presiones ecologistas, la demanda mundial por maderas de bosques naturales no se reduzca a su mínima expresión? Nadie tampoco puede asegurar que la rápida evolución tecnológica no reemplace en el mismo lapso, a partir de materias primas muy baratas, aquellas maderas de alto costo de producción.

II.- UNA MANERA DE REORIENTAR LA PROPUESTA

1.- El primer paso es reconocer la existencia de tres categorías diferentes de bosque y asumir que cada una de ellas satisface en prioridad necesidades específicas de la sociedad.

2.- Incorporar en la ley forestal, las exigencias particulares planteadas a cada una de estas categorías.

Que los parques cumplan efectivamente con su rol de preservación de la vida silvestre y opción recreativa para la gente.

Que los bosques de protección realmente protejan al suelo de la erosión y los cursos de agua de su embancamiento. Que no haya suelos de protección sin cobertura forestal, como existen tantos en la actualidad.

3.- Que los terrenos de producción cumplan su objetivo de producir bienes con la máxima eficiencia. Deben plantearseles dos exigencias básicas, fáciles de verificar: respeto a las áreas de protección, y conservación del suelo, imponiendo la obligación de cobertura forestal.

La sociedad tiene el derecho a velar porque los suelos forestales no retrocedan.

4.- Abordar el problema de la leña a través de programas de forestación con especies de rápido crecimiento a través de convenios crediticios o subsidios para los campesinos pobres y pequeños propietarios. Y fomentar los planes de conversión energética en la industria y en las grandes ciudades.

Este es uno de los factores de mayor presión sobre el bosque nativo, y no sólo el bosque de producción, sino también el de áreas de protección y preservación.

5.- Reorientar el subsidio planteado en la propuesta de ley, en prioridad hacia las áreas de protección, particulares y estatales. Para forestar o enriquecer la cobertura forestal en las tierras erosionadas, las cuencas, etc. Allí donde la rentabilidad privada es cercana a cero y la rentabilidad pública incalculable.

6.- Asumir la fuerte demanda por la conservación de los bosques, completando el Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas, invirtiendo los recursos necesarios para modernizar los parques nacionales y mejorar los recursos de las reservas, así como para la investigación silvícola, la difusión del SNASPE y el acceso de la gente.

7.- Y si se quiere intervenir en los bosques de producción para favorecer la opción por el manejo silvícola de los bosques naturales, las maneras más eficaces -mucho más que un subsidio- son la infraestructura caminera y el apoyo técnico a los pequeños propietarios.

COMENTARIO FINAL

El desafío consiste en canalizar positivamente la efervescencia ambientalista y el ascenso de la preocupación por el bosque, para conseguir recursos para la administración eficiente del extenso patrimonio de preservación y protección; para incorporar al sector privado en la colaboración con el Estado en esta misma tarea, creando nuevos parques nacionales, por ejemplo; y para activar un programa nacional de forestación en áreas protegidas.

Los ingenieros forestales y la Conaf juegan un rol decisivo en esta tarea, en la que pueden participar también la industria forestal, los organismos internacionales, las organizaciones ecologistas y cualquier grupo ciudadano interesado en resolver de veras el problema forestal de Chile.

**SIETE
HIPOTESIS DE TRABAJO
SOBRE EL BOSQUE NATIVO
EN CHILE**

Hernán Cortés Salas

INTRODUCCION

La gente, desde sus diversas perspectivas, opina sobre el desarrollo forestal y juzga lo que hacemos ingenieros y empresarios forestales. Nuestra actividad es parte de una polémica pública. Por todo lo que la sociedad espera del bosque.

Muchos de esos juicios están en gran parte constituidos de prejuicios que se dicen, escriben y difunden como verdades establecidas. La conversación pública sobre el bosque, además, está cruzada por emociones y sentimientos que la llevan más allá de la razón.

Los forestales necesitamos una contribución de todos quienes se interesan efectivamente en el futuro de nuestros bosques para que se constituya una conversación pública informada que avance por los caminos de la racionalidad.

Las hipótesis de trabajo que presentamos aquí están escritas como un aporte a esa tarea desde una síntesis de nuestra experiencia académica, profesional y empresarial en el campo forestal.

1. HACER DE CHILE UN PAIS FORESTAL ES UN OBJETIVO POSIBLE

Hay antecedentes básicos que permiten hacer esta afirmación. El primero es que 44 por ciento de la superficie de Chile Continental está ocupada por suelos de aptitud forestal. Luego, a diferencia de lo que ocurre en el concierto internacional, el espectacular desarrollo forestal de los últimos 20 años se apoyó aquí fundamentalmente en las plantaciones, es decir, en bosques hechos por el hombre. El tercer elemento es la subutilización de los bosques naturales. Aquellos considerados potencialmente productivos, son al menos cinco veces más que el millón y medio de hectáreas plantadas, pero su uso no alcanza a representar la séptima parte de la producción de las plantaciones.

Avanzar hacia el objetivo posible supone abordar simultáneamente dos tareas fundamentales:

i) Continuar la forestación y reforestación, particularmente en aquellos terrenos forestales productivos que actualmente están sin cubierta arbórea. En 1991 se plantaron 107 mil hectáreas. Durante toda la década, los forestales continuaremos plantando Pino insigne, Eucalyptus y otras especies de rápido crecimiento. Plantamos cada año 50 mil hectáreas más que las que utilizamos en la producción y exportación forestal.

ii) Poner los bosques naturales productivos bajo manejo silvícola. El segundo aire del desarrollo forestal chileno puede estar en el bosque nativo. En el desafío de poner en producción durante los próximos veinte años esos millones de hectáreas de bosques potencialmente productivos, que están mayoritariamente sobremaduros y, en consecuencia, tienen serios problemas sanitarios y de deterioro de su madera.

2. A CADA EPOCA SU RAZON Y SUS POSIBILIDADES

Es efectivo que en nuestro país gran parte de los bosques naturales fueron destruidos en el pasado. El avance de la agricultura, la ganadería y la colonización hacia el Sur de Chile fue hecha a expensas del recurso forestal. ¿Podían hacer otra cosa que quemar los bosques aquellos colonos de Aysén, por ejemplo, que necesitaban espacio para criar su ganado, plantar papas y construir caminos y viviendas? Es fácil hoy día juzgar irracional esa conducta, pero se apoyaba en la razón de quienes extendían la soberanía nacional y el bosque era un obstáculo a ese esfuerzo.

Hoy ha dejado de ser obstáculo para convertirse gradualmente en un recurso valioso. Y eso por el desarrollo de las ciencias forestales, por la profesionalización y modernización de la industria, por la apertura de mercados y la diversificación de la producción. La destrucción de los bosques de una región como Aysén hoy no sería posible porque los colonos de hoy tienen la posibilidad de pensar en vivir y progresar a partir del cultivo del bosque.

Es inapropiado e injusto juzgar al pasado con la vara del presente. Así como imputar a la actividad actual acciones emprendidas en otros tiempos y en otras condiciones. La preocupación de los hombres, los recursos, la técnica y el conocimiento de hoy son radicalmente diferentes a los de ayer.

3. EL PROBLEMA DE LOS BOSQUES NATURALES ES SU FALTA DE INCORPORACION AL DESARROLLO, NO SU EXCESO DE DESARROLLO

Si la destrucción del bosque continúa es porque hay quienes no pueden fundar su subsistencia y progreso en el cultivo forestal, viéndose obligados a quemarlo para habilitar sus tierras a la agricultura, o explotarlo sin ningún criterio silvícola para producir leña o algo de madera. La sola producción de leña representa un volumen mucho mayor que toda la madera nativa destinada a usos industriales (62% del total).

La destrucción del bosque continúa porque gran parte de su superficie está en el abandono, expuesta a las enfermedades, los incendios casuales o provocados, los aserraderos clandestinos, el deterioro genético, etc. Continúa, asimismo, por la falta de recursos del Estado para hacerlo más accesible y proteger cabalmente las áreas bajo su tuición.

Y no resolvemos el problema decretando más y más áreas bajo protección. En la situación actual eso equivale a consolidar el abandono. Ofrecer alternativas que resuelvan la condición de marginalidad campesina es la única respuesta seria y con perspectiva que la sociedad en su conjunto puede dar a este problema.

Detener y revertir la tendencia histórica a la destrucción de los bosques naturales en Chile sólo es posible incorporándolos gradual y definitivamente al desarrollo. Nadie destruye un recurso a partir del cual es posible construir el progreso propio.

4. PARA LA TAREA DE INCORPORAR LOS BOSQUES AL DESARROLLO, EL FOMENTO ES MAS EFECTIVO QUE LA FISCALIZACION

Ocurre que gastamos los exiguos recursos públicos en fiscalizar el uso de los recursos forestales. Pero como no podemos fiscalizarlo todo, lo hacemos allí donde resulta más fácil, barato y practicable: la moderna empresa forestal. Frente a la amenaza real, masiva, histórica y difícil de aprehender que representa la destrucción del bosque nativo, se reacciona irracionalmente disparando justamente sobre aquellos que avanzan a descubierto, con planes precisos de trabajo sostenido, y que están en condiciones profesionales y económicas de asegurar la sustentabilidad de su producción.

Sería inútil simplemente desplazar de lugar la fiscalización. El gran esfuerzo debe ser hecho en el fomento al cultivo y al uso del bosque. En hacerlo físicamente más accesible al trabajo, a los mercados o a los puertos; en poner la silvicultura moderna a disposición de pequeños y medianos propietarios; en regularizar la situación jurídica de la pequeña propiedad; en capacitar a trabajadores en las faenas del bosque; en educar a la ciudadanía en el cuidado y cariño al recurso; en la investigación aplicada; en la actualización de las cifras de existencia y estado de los bosques; en facilitar las inversiones en proyectos que contemplen el manejo sustentable de bosques naturales y en diseñar normas de manejo flexibles y realistas.

5. HAY QUE ASUMIR LOS RIESGOS QUE IMPLICA TODA ACTIVIDAD CUYOS RESULTADOS SERAN CONOCIDOS EN EL FUTURO

Cediendo a la ilusión de conseguir un día controlar todas las variables que deciden el futuro, hay quienes proponen paralizar las experiencias actuales a la espera de tener el conocimiento y la absoluta certeza de sus resultados. Si lo que sabemos hoy sobre el cultivo forestal no es otra cosa que la evaluación permanente de los frutos del trabajo de muchas décadas. Más de un siglo ha transcurrido ya de las experiencias pioneras de Federico Albert, innumerables han sido las experiencias empresariales de manejo, recuperación de tierras erosionadas, protección de suelos y producción sustentable, y ya se cumplen cuarenta años de Ingeniería Forestal en Chile.

Queda, por supuesto, mucho por hacer. El avance conjunto de la investigación y de la experiencia nos permite acrecentar a diario nuestros conocimientos para aumentar la confianza en los resultados futuros del trabajo forestal de hoy día.

6. EL USO MULTIPLE DE LOS RECURSOS FORESTALES ES UN OBJETIVO NACIONAL, PERO UNA UTOPIA A NIVEL LOCAL

Los chilenos le hacen al bosque un conjunto diverso de demandas. Le pedimos madera, por supuesto, y todos aquellos productos derivados, como el papel y los muebles, entre otros; esperamos contribuyan a la purificación del aire; den la posibilidad de empleo, divisas y desarrollo regional; sean espacio para la recreación en estos tiempos saturados de los inconvenientes de la vida en las grandes ciudades; protejan la vida silvestre, otorguen belleza al paisaje... Incluso le hacemos demandas simbólicas, como la de identidad nacional, por ejemplo, que muchos vinculan a especies forestales nativas.

Los bosques de Chile, por su magnitud y diversidad, pueden efectivamente satisfacer ese conjunto de demandas ciudadanas. Que lo hagan es un objetivo nacional compartido. Lo que no podemos hacer es exigirle a un predio forestal cualquiera que las satisfaga todas simultáneamente. Porque algunos usos se contraponen y ciertas demandas se contradicen. Si

olvidamos que el uso múltiple es un objetivo global e intentamos su aplicación local, en el intento por que cumpla todas las funciones a la vez, el bosque no realizará ninguna de manera eficiente.

Para que el país pueda satisfacer globalmente las expectativas cifradas en sus recursos forestales, es preciso establecer prioridades en el uso de cada área boscosa. Hay que distinguir al menos tres grandes categorías de bosque y definir para cada una lógicas de acción y normas específicas que la regulen.

Los **bosques de protección**, hoy día 22 millones de hectáreas, cuya principal función es proteger el suelo y los cursos de aguas. Diversas consideraciones hacen necesario que aquí todos los demás usos pasen a un segundo plano y se subordinen a la protección; los **bosques productivos**, (6 a 7 millones de hectáreas), en los cuales el uso prioritario será la obtención de madera en todas sus formas u otros productos; y, por último, los **bosques de preservación** que están en los parques nacionales, en los cuales todas las demandas ciudadanas quedan subordinadas a la preservación del ecosistema y de la vida silvestre vegetal y animal.

Asumamos que en cada área se decide privilegiar algunos usos y servicios en desmedro de otros. La eficiencia global del sistema reside en que, al trabajar cada categoría con una lógica de acción propia, potenciamos al máximo su rendimiento, aumentando así el aporte global de los bosques chilenos a la sociedad.

Lo que comparten, sí, todas las acciones, sin importar la categoría de bosques en que se realizan, es la perspectiva general del desarrollo sustentable. Lo que se traduce concretamente en la obligación de no poner jamás en riesgo la capacidad de regeneración vegetal del suelo, pues sólo ello garantiza que en el futuro nuestros descendientes también podrán vivir y progresar a partir de los recursos naturales.

7. EL ESTADO NO PUEDE ESCAPAR A LA RESPONSABILIDAD BASICA DE MANEJAR SU PROPIO PATRIMONIO

La Conaf tiene bajo su tuición más de 12 millones de hectáreas en el Sur de Chile, parte importante en bosques y tierras de vocación forestal. Los parques, reservas y monumentos naturales que conforman el Sistema Nacional de Areas Protegidas tienen la obligación de cumplir a cabalidad con los objetivos para los que fueron creados.

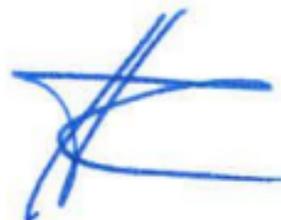
En este sentido, es preciso realizar un esfuerzo significativo en los parques nacionales para asegurar allí la preservación de los ecosistemas forestales y de la vida silvestre, y también para acercarlos a la ciudadanía, que en su gran mayoría desconoce su existencia y no tiene acceso a ellos.

Del mismo modo, las reservas forestales del Estado deben salir de la situación en que se encuentran. El abandono, por supuesto, no equivale al manejo. La Conaf puede y debe cumplir la misión asignada por la ley a estas tierras, poniendo en producción sustentable los recursos que posee, con los beneficios evidentes de empleo y bienestar en las zonas de extrema pobreza en las que generalmente están localizadas. No se sostiene la paradoja de un Estado que exige a los propietarios privados planes de manejo de sus recursos mientras mantiene en el abandono su propio patrimonio forestal.

En los bosques naturales de sus reservas, la Conaf podría desarrollar experiencias ejemplares de manejo silvícola productivo, demostrando por la vía del ejemplo a los propietarios agrícolas que pueden vivir y progresar a partir de sus bosques. Esto va en la dirección señalada del fomento a la incorporación del bosque nativo al desarrollo, al mismo tiempo que detiene el proceso de desinversión nacional que representa abandonar a su decadencia natural recursos potencialmente productivos.

CONSORCIO MADERERO LTDA.

HERNAN CORTES S.
GERENTE GENERAL



MONEDA 920 - OF. 901
FONOS: 6711439 - 6717047

FAX 562-6986759
TELEX 240372 COMAL CL
SANTIAGO-CHILE