

PERIODO  
PRESIDENCIAL  
003700  
ARCHIVO

**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.