

INSERCIÓN GLOBAL Y MEDIO AMBIENTE EN EL SECTOR FORESTAL

Antonio Lara y Claudia Sepúlveda

El presente documento es una versión revisada del Informe Final del Grupo de Trabajo Forestal, que sirvió de base a la discusión sobre el tema, desarrollada durante el 5º Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente, incorporando los contenidos de las discusiones durante las ocho sesiones de trabajo, y los aportes realizados a través de documentos específicos.²

En lo sustantivo, la discusión estuvo centrada en los temas que en la actualidad corresponden a los principales desafíos del sector forestal chileno y entre los cuales se abordó el de la inserción global, tema de la convocatoria del 5º Encuentro. La opción por profundizar en la realidad nacional obedeció a la convicción de que una inserción forestal internacionalmente competitiva sólo podrá descansar sobre la base de sólidos acuerdos entre los principales actores vinculados a la actividad forestal del país, los que hasta ahora han resultado difíciles de lograr dado el intenso debate por el que durante años ha atravesado el sector.

Es por ello que, en medida importante, el trabajo del grupo se orientó a promover la búsqueda de acuerdos entre sus integrantes. Los acuerdos alcanzados resultan especialmente valiosos si se considera que el grupo estuvo conformado por actores provenientes de sectores muy diversos: académicos y profesionales del área forestal, empresarios, miembros de organizaciones no gubernamentales (ONG), ecólogos y profesionales de organizaciones públicas y privadas. Es importante subrayar que en el debate sectorial que se llevó a cabo durante el 5º Encuentro, predominó el mismo clima de entendimiento que caracterizó el trabajo del grupo. Ello en sí, constituye un aporte, dada la tendencia al enfrentamiento y la polémica que en general ha predominado en la discusión forestal.

Dadas las diferencias de opinión en los distintos temas abordados, se realizó un esfuerzo especial por señalar en el documento los desacuerdos existentes, identificando en cada caso a los actores con sus posiciones. Algunos de estos desacuerdos trascienden temas puntuales y corresponden a diferencias de fondo, las que se presentan en un acápite específico del informe.

Es necesario hacer notar que, a pesar de las discrepancias existentes, hubo amplio consenso sobre la necesidad de implementar mecanismos que faciliten el logro de acuerdos en el futuro, así como que éstos deben construirse, prioritariamente, en torno a territorios específicos. Los principales acuerdos alcanzados se presentan bajo la forma de recomendaciones, las que se espera constituyan un aporte para el diseño de una política sectorial.

También es importante destacar que el tema que generó el mayor grado de consenso correspondió al de «comercio internacional de productos forestales, restricciones ambientales y estándares de sustentabilidad». Ello fue consistente con la orientación dada al tema de la convocatoria, en el sentido de que la inserción global constituye una coyuntura que favorece y potencia la búsqueda de acuerdos al interior del sector forestal chileno.

Por último, no puede dejar de señalarse que el trabajo realizado presentó limitaciones que se refieren tanto a temas ausentes como a actores cuyas opiniones no fueron consideradas. En este documento, se explicitan los temas y actores que debieran tenerse en cuenta para mejorar los contenidos del trabajo realizado.

Introducción

El sector forestal chileno ha permanecido atrapado durante años en un intenso debate, donde han primado enfoques que aparecen como irreconciliables. En ello ha sido determinante la ausencia de una política y una legislación forestal que respondan a las crecientes y cada vez más variadas demandas que la sociedad tiene de los bosques. Lo anterior se ha visto agravado por una importante cuota de centralismo y por la inexistencia de información actualizada y objetiva sobre la disponibilidad y estado de conservación de los bosques naturales del país.

La situación descrita ha contribuido a generalizar la idea de que la problemática forestal es enormemente compleja y que será muy difícil compatibilizar los distintos intereses en tensión, los cuales muchas veces no son fáciles de identificar. Esta

imagen podría llegar a perjudicar seriamente la inserción internacional del sector forestal chileno, pues lo que finalmente está en juego es la capacidad del país para proveerse de las políticas e instrumentos necesarios para un desarrollo forestal sustentable, así como para prevenir y resolver adecuadamente los conflictos de interés en torno al uso de los recursos forestales.

Mientras tanto, el mundo entero ha puesto su atención en el futuro de los bosques y envía señales externas objetivas que empujan al consenso y a la acción en el plano interno. Los bosques, más que ningún otro recurso natural, han despertado la inquietud de las sociedades y gobiernos de todo el mundo, y la tendencia apunta a un aumento de dicha preocupación. Las exigencias de calidad ambiental de productos y procesos forestales son ya un dato de la realidad al que se están enfrentando los productores forestales chilenos. El castigo comercial a los productos que no cuentan con certificación ambiental ya está ocurriendo en mercados como los europeos por la vía de la diferenciación de precios, y muchos países forestales nos llevan la delantera en esta materia. Ello ha motivado a diversas instituciones nacionales, tales como CORFO (Corporación de Fomento de la Producción), CORMA y Fundación Chile, a iniciar los estudios necesarios para implementar sistemas de certificación ambiental de los productos forestales de exportación.

Por otra parte, cada día existe mayor conciencia internacional respecto del valor científico y ecológico de los bosques naturales de Chile y de sus problemas de conservación, la mayoría de los cuales se asocian a la producción, tanto industrial como artesanal. Todos los avances que existen en relación con la definición de criterios e indicadores de sustentabilidad forestal, entre los que se cuenta la propuesta del Grupo de Montreal (del que Chile es miembro), consideran la situación sectorial en términos globales, es decir, evaluando a cada país en su conjunto. En la medida que tales criterios e indicadores de sustentabilidad forestal comiencen a ocupar un lugar importante en las decisiones de los gobiernos o de los grupos de consumidores de los países importadores de madera chilena y sus derivados, los productores nacionales con buena conducta ambiental podrían verse perjudicados por aquéllos que no hayan incorporado criterios de sustentabilidad en su gestión productiva. Es por ello que el desafío de compatibilizar crecimiento económico y conservación en el sector forestal es una tarea nacional que no puede resolverse con éxito a largo plazo si se deja librada a la mera iniciativa individual. Esto no invalida, sin embargo, las acciones que cada empresa y productor puedan emprender en la dirección de una mayor sustentabilidad ambiental.

Si el país quiere asegurar una inserción competitiva en los mercados forestales internacionales, debe adelantarse a las presiones externas y tomar la iniciativa. Para ello, es fundamental avanzar en la definición de una política sectorial que oriente con claridad el desarrollo forestal futuro en base a los consensos que hoy existen, así como de aquéllos que se construyan en adelante. El crecimiento del sector forestal no puede orientarse exclusivamente a dar respuesta a las exigencias externas. Es la propia sociedad chilena la que debe definir los objetivos y prioridades para el desarrollo forestal futuro, teniendo en cuenta, como un elemento importante, los desafíos que plantea la inserción global.

La imagen objetivo de largo plazo a la que el sector forestal chileno debe aspirar es, por un lado, un aumento de las superficies forestadas y, por otro, una cada vez mayor complementariedad de las múltiples y crecientes funciones que la sociedad demanda de los bosques nativos y de las plantaciones. Para ello, el país debe proponerse estimular el crecimiento de las plantaciones de especies exóticas, nativas o mixtas; recuperar áreas de bosques naturales degradados; iniciar experiencias de restauración ecológica en ecosistemas fuertemente alterados; y detener—y en lo posible revertir— los procesos de destrucción y sustitución de bosque nativo.

Un contenido orientador fundamental de la visión sectorial estratégica debe ser la promoción de un desarrollo armónico y equilibrado entre los subsectores nativo y de plantaciones. Las plantaciones forestales pueden seguir creciendo en terrenos descubiertos sin que ello signifique destruir o descuidar los bosques naturales, como ha ocurrido hasta ahora.

El avance hacia una política sectorial se vería enormemente favorecido por la combinación entre una visión estratégica de largo plazo que dé cuenta de los grandes consensos nacionales y la construcción de compromisos concretos entre los actores de territorios determinados. Aun cuando en muchos temas todavía resulta difícil la posibilidad de acuerdos amplios, hay otros que, en cambio, suscitan unanimidad y que resultaría factible articular bajo la forma de una política que contenga orientaciones generales de desarrollo, donde la dimensión ambiental ocupe un lugar central. La mayor parte de los desacuerdos que todavía subsisten en el sector forestal no se refieren a tales orientaciones generales de política, sino a la forma de concretarlas en medidas específicas. A su vez, parte significativa de las diferencias internas podría quedar superada al acotar la discusión de tales medidas a regiones particulares.

Mientras en Regiones como la IX o la X todavía existe una importante tensión entre los subsectores nativo y de plantaciones, en otras, nada justifica que se postergue la implementación de iniciativas locales de protección ambiental a la espera de que el sector en su conjunto resuelva sus diferencias. La concertación de la voluntad de acción de los actores vinculados a la actividad forestal en cada región puede llegar a convertirse en parte importante de las soluciones a los principales problemas ambientales de cada territorio. De esta forma, los acuerdos alcanzados permitirían, a su vez, retroalimentar la discusión sobre la política sectorial, contribuyendo inductivamente a consolidar una visión sectorial estratégica.

En síntesis, el avance hacia un modelo de desarrollo forestal sustentable para Chile requiere, antes que nada, de la articulación de acuerdos entre los actores vinculados a la actividad forestal en los distintos niveles territoriales. A nivel nacional, la inserción global plantea como primer desafío la definición de una política forestal clara, que dé cuenta de las múltiples aspiraciones y demandas sociales que actualmente existen sobre los bosques. Es también indispensable que dicha política se traduzca en los instrumentos legales necesarios para garantizar su aplicación. La ley sobre bosque nativo debiera ser una de las principales prioridades nacionales en materia de sustentabilidad ambiental y de competitividad internacional. Mientras la promulgación de esta ley siga pendiente, cualquier acuerdo o tratado con países exportadores o importadores de maderas chilenas carecerá de efectividad. Por otro lado, a nivel de regiones, es fundamental avanzar en la construcción de acuerdos específicos que permitan adecuar las leyes y las políticas a las realidades y prioridades de cada territorio y, al mismo tiempo, abrir la posibilidad de que los propios actores regionales tomen la iniciativa y se anticipen a la definición de los consensos nacionales que aún permanecen pendientes.

Para que lo anterior sea posible, es fundamental que los actores vinculados a la actividad forestal en los distintos territorios,³ estén dispuestos a negociar y ceder en algunas de sus demandas, con el fin de lograr un acuerdo duradero que vaya en beneficio del sector forestal en su conjunto. El momento lo exige: ha llegado la hora de los acuerdos.

¿Qué queremos para los bosques de Chile?: elementos para la definición de una política forestal⁴

Los elementos necesarios para la definición de una política forestal para Chile han estado al centro de la discusión en que durante años ha estado inmerso el sector.

En ella, los más diversos actores han presentado sus posiciones sobre las alternativas de desarrollo forestal futuro a las que aspiran, respondiendo así a la pregunta: ¿qué queremos para los bosques de Chile? Las diversas respuestas, lejos de ser contrapuestas, presentan importantes grados de complementariedad. Ello refuerza la necesidad de una política sectorial construida en base a la búsqueda de acuerdos. Entre los principales contenidos que deben servir de base a una política sectorial de este tipo, se identificaron los siguientes:

El estado actual de conservación de los bosques nativos en Chile exige plantearse fórmulas que vayan más allá del SNASPE (Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado). Aunque el Estado debe seguir siendo el principal responsable del objetivo de conservación, el sector privado puede hacer importantes aportes en la materia. Entre ellos se pueden mencionar:

- La destinación de sitios de propiedad privada al objetivo de conservación, dentro de las posibilidades planteadas por la Ley de Bases del Medio Ambiente;
- La incorporación de criterios ecológicos al manejo productivo de bosques nativos y de plantaciones en base al conocimiento científico existente;
- La promoción de iniciativas de gestión territorial para la conservación, diseñadas mediante la construcción regional de estrategias de desarrollo forestal en las que concurren actores públicos y privados;
- La creación de fondos que canalicen recursos privados para la conservación;
- La aplicación de subsidios y rebajas de impuestos a propietarios privados de bosques nativos de interés público;
- El diseño de zonas de amortiguamiento y la aplicación de mecanismos de conectividad entre áreas silvestres protegidas, a través de restricciones al uso de los bosques de protección o producción.

Un desarrollo sustentable del sector forestal sólo podrá lograrse si la conservación del bosque nativo y el crecimiento de las plantaciones son compatibles. Hasta ahora, el desarrollo del subsector plantaciones ha ido en significativo desmedro del subsector bosque nativo. Para que la compatibilidad entre ambos sea posible, se requiere de la implementación de medidas para:

- Favorecer la mantención de la biodiversidad en paisajes dominados por plantaciones, mejorando el estado de conservación de los bosques nativos remanentes

mediante corredores biológicos, protección de bosques ribereños y fragmentos de bosques;

- Trabajar con una concepción ecosistémica de los bosques nativos, así como de las plantaciones;
- Frenar los procesos de destrucción y degradación del bosque nativo que se dan a través de la sustitución, la habilitación y el floreo;
- Promover el manejo sustentable del bosque nativo destinado a fines productivos;
- Orientar la localización de nuevas plantaciones en terrenos de aptitud forestal actualmente desprovistos de bosques;
- Promover la creación de plantaciones con fines dendroenergéticos, en especial en las cercanías de los centros urbanos del centro-sur del país.

Para proteger el bosque nativo en el largo plazo, se requiere, por un lado, aumentar su valoración económica y, por otro, desarrollar programas de investigación ecológica y educación ambiental que contribuyan a la creación de una conciencia pública respecto a las múltiples funciones y servicios que proveen los ecosistemas forestales. Para que ello ocurra, es necesario:

- Enriquecer los bosques nativos degradados y fomentar las plantaciones de especies nativas;
- Integrar el sector rural a los beneficios del desarrollo forestal;
- Promover la agregación de valor en los productos forestales, abrir nuevos mercados y diseñar nuevos productos;
- Promover y difundir las experiencias que demuestran la rentabilidad económica de bosques nativos manejados;
- Promover y difundir las experiencias que demuestran la rentabilidad económica de las actividades asociadas a la preservación de espacios naturales, como el turismo;
- Promover la investigación básica y aplicada sobre las alternativas de producción de bienes y servicios derivados del bosque nativo;
- Fomentar y apoyar la investigación científica interdisciplinaria (de áreas como la ecología, el manejo forestal, la planificación ambiental y la educación ambiental) sobre los ecosistemas forestales de Chile, por medio de aportes públicos y privados.

La sociedad demanda nuevas y crecientes funciones a los bosques. Las superficies de bosques actualmente existentes no son suficientes para dar satisfacción a todas ellas de manera adecuada. Si el país pretende responder a las demandas de los distintos sectores sobre los bosques, es necesario:

- Acrecentar la masa forestal del país mediante plantaciones de especies nativas, exóticas y plantaciones mixtas;
- Mejorar el estado de conservación de los bosques naturales;
- Iniciar experiencias de restauración ecológica en ecosistemas forestales degradados;
- Tender hacia una mayor compatibilidad entre las distintas funciones de los bosques;
- Promover el manejo sustentable de plantaciones forestales a través de la incorporación de criterios ecológicos;
- Aumentar la protección de los suelos y ambientes frágiles;
- Implementar fórmulas de resolución negociada de conflictos entre usuarios con intereses contrapuestos.

Funciones de los bosques y compatibilidad entre ellas

El aterrizaje de la política sectorial en medidas concretas sobre territorios específicos debe sustentarse sobre una clara definición de las distintas funciones del bosque y los grados de compatibilidad que presentan entre sí. De otro modo, no resultaría factible la puesta en práctica de experiencias de planificación u ordenación territorial de los recursos forestales, las que son fundamentales para aproximarse a un desarrollo forestal sustentable.

Para avanzar en la dirección antes señalada, debe revisarse el mismo concepto de «funciones del bosque», pues la distinción entre bosques de producción, protección y preservación, propuesta por el sector empresarial, se presta a confusiones. La claridad se vería favorecida si se establece la diferencia entre lo que son «clasificaciones» del bosque (producción, protección, preservación), de lo que son sus funciones en cuanto a bienes y servicios (turismo, madera, paisaje, entre otros). A modo de sugerencia, se propone considerar la distinción entre funciones biológicas, económicas y sociales.

El concepto de compatibilidad entre funciones del bosque puede ilustrarse empleando como metáfora la imagen de una casa, donde cada habitación (así como cada superficie particular de bosque) cumple una o varias funciones específicas. Las distintas habitaciones (o superficies de bosques) se encuentran conectadas unas con otras y comparten condiciones ambientales comunes, como son, humedad, temperatura y luminosidad. Siguiendo esta idea, el concepto de compatibilidad entre funciones no implica exigirle a cada hectárea que cumpla con todas las funciones de los bosques, pero sí implica que las funciones de cada superficie de bosque (o habitación) se vean favorecidas por la forma en que cumple su función la superficie de bosque contigua. Del mismo modo que la higiene general de la casa se verá favorecida por la mantención de una cocina limpia, la conservación general del bosque se verá favorecida por un manejo productivo sustentable que incorpore criterios ecológicos mínimos. Es el caso, por ejemplo, de indicaciones como la mantención de bosquetes, árboles percha y troncos muertos en praderas y terrenos agrícolas o bosques nativos explotados, con el fin de facilitar el tránsito de poblaciones de aves y mamíferos silvestres entre superficies desconectadas de bosques, y de proveerles hábitat y recursos alimenticios. Lo mismo es válido para las plantaciones forestales.

La compatibilidad entre las funciones del bosque puede ser analizarse en distintas escalas territoriales y temporales. Para que las propuestas de compatibilidad sean viables al transformarse en leyes, reglamentos e instrumentos de política, es necesario pensarlas para unidades espaciales mínimas (por ejemplo, comunas, provincias, regiones), que es finalmente donde serán aplicadas y evaluadas. Es decir, es fundamental traducir el concepto de compatibilidad entre funciones a propuestas de ordenación territorial, donde la suma de las distintas superficies de bosques destinadas a las diversas funciones dé cuenta, en conjunto, de una gestión sectorial sustentable.

En relación con el tema del grado de compatibilidad posible entre las distintas funciones de los bosques, existen tres posiciones divergentes, las que se resumen como:

- No existe una incompatibilidad esencial entre las distintas funciones que cumplen los bosques, por lo que aún los bosques nativos de producción y las plantaciones de especies exóticas pueden y deben aportar al objetivo de la conservación. Para ello, es necesario incorporar ciertos criterios de manejo sustentable al uso de los bosques de producción (por ejemplo, zonas de amortiguamiento, corredores biológicos, manejo de cuencas). De esta forma, no existiría una diferencia tan tajante entre las

superficies de bosques explotadas y su entorno. Por otra parte, se señala que en la intervención productiva de bosques deben tenerse en cuenta objetivos globales de conservación, como la protección de especies animales y vegetales vulnerables, la producción de agua y la protección de suelos. Para ello, es necesario restringir las formas de uso de los bosques de propiedad privada. Esta posición es básicamente sustentada por profesionales del área forestal, representantes de organizaciones ambientalistas y miembros de instituciones públicas.

- Una segunda posición, sustentada por ecólogos, coincide con la primera en relación con la compatibilidad entre las distintas funciones de los bosques y los mecanismos requeridos para potenciarlas. Sin embargo, difiere respecto al aporte que las plantaciones de especies exóticas pueden hacer al objetivo de la conservación, sosteniendo que «su existencia está en franca contradicción con el objetivo de la preservación de la integridad de los ecosistemas naturales y su biodiversidad».

- La tercera posición, que corresponde básicamente a la del sector empresarial, sostiene que la función de producción es incompatible con otras funciones de los bosques, por lo que en los bosques de producción se debe sacrificar el objetivo de conservación. La mejor forma de asegurar el cumplimiento de todas las funciones de los bosques es zonificando claramente los bosques de producción, de manera que las superficies destinadas a protección y preservación sean suficientes. La única restricción que puede imponerse al uso de estos bosques es a la protección del suelo, que debe estar por encima del objetivo de protección de las especies que lo cubren. En función de la protección del suelo, pueden definirse áreas con distintos grados de restricción, que pueden ir desde la producción libre hasta la máxima regulación.

Estas diferencias de posición reflejan una divergencia de fondo en relación con las implicancias del derecho de propiedad privada sobre el uso de los recursos forestales. En este tema, se identifican dos bloques de opinión cuyos argumentos son los siguientes:

- Los propietarios tienen derecho a decidir libremente y con sus propios criterios las mejores alternativas de uso de los bosques productivos que controlan, siempre que respeten criterios de sustentabilidad mínimos, como la protección del suelo. Es deber del Estado y de la sociedad en general, y no de los propietarios de los bosques, asegurar el cumplimiento del objetivo de conservación. Si la sociedad decide imponer restricciones al uso privado de los bosques para alcanzar dicho objetivo, debe compensar monetariamente a los propietarios con el equivalente a los costos

de oportunidad que se verían obligados a sacrificar. Esta posición es sustentada por los representantes del sector empresarial.

- La otra posición es que la acción de los privados sobre los bosques que controlan debe restringirse mediante leyes y reglamentos, en función de objetivos sociales superiores como, por ejemplo, la conservación de la biodiversidad. De esta forma, el derecho de propiedad privada se restringe en la medida que afecta al bien común. Los bosques privados son un bien sujeto a una creciente valoración social por su existencia, de manera que la tensión entre su uso privado y su valor social tenderá a aumentar sostenidamente. La única forma en que esta tensión podría disminuir es compatibilizando cada vez más la función de producción con las de protección y preservación. En el uso de los bosques, debieran considerarse los costos de deterioro ambiental que su intervención significa para el conjunto de la sociedad chilena, por lo que ciertas prácticas destructivas debieran ser necesariamente sancionadas por el Estado.

Ordenación territorial de los recursos forestales

Ante la evidencia de que los desacuerdos de fondo aflorarían una y otra vez en la discusión sobre temas generales, y ante la duda de llegar a acuerdos, se desarrolló la propuesta de una aproximación territorial a la realidad forestal del país, apostando que mediante ejercicios de búsqueda de acuerdos en regiones específicas, éstos serían mucho más fáciles de lograrse debido a:

- Las diferencias de diagnóstico, surgidas de la falta de información básica serán más fáciles de superar para territorios acotados, como es el caso de las regiones.
- Las prioridades del desarrollo forestal serán materia de consensos más amplios y duraderos cuando estén referidas a territorios específicos para los cuales exista un diagnóstico.
- Los actores de regiones específicas, en la medida que compartan un diagnóstico y prioridades comunes, presentarán entre sí posiciones mucho más cercanas respecto a propuestas de desarrollo forestal para sus propios territorios, que las que presentan los actores nacionales involucrados en el debate sectorial. Ello facilitará el logro de acuerdos y el establecimiento de compromisos de acción comunes.

- La realidad forestal del país es enormemente heterogénea, particularmente con relación a la disponibilidad y estado de conservación de los bosques nativos. En la medida que esta situación revista mayor gravedad para regiones específicas, los actores de estos territorios estarán más dispuestos a articular iniciativas concertadas que aborden los problemas detectados, sin que para ello sea necesaria la existencia de cuerpos legales o políticas nacionales que los obligen a actuar en esa dirección.

Una vez que el país cuente con la información base para un diagnóstico sectorial común (vg. Catastro y Evaluación de los Recursos Vegetacionales Nativos de Chile), será necesario comenzar a territorializar las diversas propuestas de desarrollo forestal que hoy en día se discuten, para ponerlas en perspectiva con una referencia espacial clara. Para que ello tenga éxito, es fundamental avanzar en la creación, implementación y evaluación de una institucionalidad sectorial, en la cual las propuestas de desarrollo forestal territoriales puedan ser discutidas y negociadas con la participación activa de los actores locales involucrados. Por esto, el sector forestal debe reflexionar sobre el tipo de mecanismos resolutivos que requiere para poner en práctica procesos de ordenación de los recursos forestales en regiones específicas, los que deben ser incorporados a la legislación forestal.

Comercio internacional de productos forestales, restricciones ambientales y estándares de sustentabilidad

El tema del bosque ha adquirido una fuerte relevancia internacional en la última década, lo que se explica en medida importante porque el recurso tiene implicancias que van mucho más allá de la producción de bienes transables. Entre ellas, cabe destacar el valor ambiental, cultural y espiritual que grupos o sociedades enteras le atribuyen a los bosques. Por otra parte, la internacionalización de la economía ha ido acompañada tanto de una liberalización del comercio (aumento de transacciones) como de un aumento de las normas y requisitos de calidad, los que se refieren a productos y a procesos. El sector forestal no escapa a esta tendencia.

El escenario descrito plantea dos alternativas de acción posibles para países como Chile: vender los productos de exportación a quien los compre, apostando a que siempre existirán mercados ambientalmente menos exigentes, o formar parte de la nueva tendencia, participando en la fijación de las reglas ambientales de intercambio comercial con el fin de hacer valer los intereses nacionales. En el caso de Chile, la mayor parte de sus exportaciones forestales se destina a mercados fuera de su

región inmediata, lo que obliga a los exportadores nacionales a «salir al mundo» para vender sus productos. Por ello, es fundamental influir en la definición de las reglas que tarde o temprano nos afectarán.

Aunque las reglas ambientales que regirán el comercio internacional de productos forestales en la próxima década no están claras, ya existen iniciativas que han comenzado a ponerse en práctica: sellos de calidad ambiental (por ejemplo, el Ángel Azul alemán), acuerdos internacionales sobre bosques (por ejemplo, Declaración de Santiago). A este último tipo, corresponde la invitación hecha por Canadá al gobierno chileno para integrar un conjunto de 10 países exportadores forestales (Canadá, Japón, Estados Unidos, Australia, China, Nueva Zelanda, Chile, Federación Rusa, México y República de Corea) denominado Grupo de Montreal, los que elaboraron el documento *Criterios e indicadores para la conservación y el manejo sustentable de los bosques templados y boreales*. En conjunto, estos países representan el 60 por ciento del comercio mundial de maderas no tropicales y cerca del 90 por ciento de los bosques templados y boreales del planeta.

En este momento, existen tres propuestas de criterios e indicadores sectoriales a nivel mundial: la de los países productores de maderas tropicales (OITT), la de la Unión Europea, y la del Grupo de Montreal. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO) intenta armonizarlas para elaborar una propuesta única. Si bien estos documentos no tienen fuerza legal, incidirán de manera importante en el contenido de los tratados sobre la materia que a futuro se negocien.

Aunque la definición de criterios e indicadores de sustentabilidad ambiental es clave para la competitividad internacional del sector forestal chileno, para que su aplicación sea viable es requisito previo contar con una clara legislación sectorial. No tiene sentido suscribir acuerdos de buena conducta ambiental que comprometan al país en su conjunto, mientras su cumplimiento no pueda garantizarse legalmente. En ausencia de una ley forestal, será el mercado quien obligue a las empresas a operativizar por iniciativa propia los criterios de indicadores de sustentabilidad ambiental exigidos por sus compradores.

Sin embargo, las debilidades de la política y la legislación ambiental con que actualmente cuenta el país, y cuya formulación ha respondido en medida importante a presiones comerciales externas, deben constituir una alerta para no supeditar las prioridades nacionales a las coyunturas mundiales. Esto fue lo que ocurrió con la Ley de Bases del Medio Ambiente, cuyo rápido diseño y promulgación

Recuadro 6

Comercio exterior y medio ambiente: Experiencias empíricas en tres sectores exportadores chilenos

Las empresas exportadoras del sector forestal (plantaciones, celulosa, partes y piezas de muebles) y del sector pesquero (acuícola de salmón, ostra y ostión) vienen encarando cada vez más requerimientos ambientales en relación con sus productos y sus métodos de producción. Una investigación empírica de la capacidad de ajuste de estos sectores a la nuevas normas de calidad ambiental llevada a cabo en 1994 demostró que el comercio internacional impulsó procesos de aprendizaje ambiental en el sector exportador chileno y que de esta manera el avance de las reformas ambientales en los países industrializados puede hacer que también en los países de desarrollo se abran los necesarios márgenes políticos y económicos para implantar patrones de producción más adecuados al medio ambiente. Los resultados más importantes fueron:

- en las empresas, importantes procesos de aprendizaje e innovación tecnológica y organizativa son fomentados por la orientación hacia estándares de competitividad internacionales; esto es cierto sobre todo en el caso de las grandes empresas forestales y plantas de celulosa;
- sin embargo, en las instituciones del entorno empresarial (investigación y desarrollo, capacitación técnica, certificación de calidad etc.) y en los organismos estatales (medio ambiente, forestal, infraestructura de sanidad urbana e industrial) existen deficiencias que limitan la capacidad de ajuste de las empresas, obstaculizando de esta manera el aprovechamiento económico eficiente de ventajas comparativas dinámicas ligadas al manejo sustentable de los recursos naturales chilenos;
- las empresas grandes integradas en redes internacionales de cooperación tecnológica pueden compensar las insuficiencias propias de un entorno empresarial débilmente estructurado; en cambio, las PYME dependen para su ajuste ambiental de los servicios que le brinda su entorno; lo que necesitan no es sólo ayuda tecnológica sino además infraestructura física (por ejemplo, sistemas comunales de tratamiento y eliminación de residuos y efluentes industriales).

Los esfuerzos de ajuste ambiental de las empresas, sin embargo, no pueden sustituir la formulación y ejecución de una política ambiental que señale objetivos de ajuste y protección a nivel sectorial, regional y nacional y acelere el paso de la explotación extensiva de materias primas a la explotación intensiva, con el consiguiente desarrollo de sectores manufactureros de mayor valor agregado. Por lo tanto, una política ambiental activa puede contribuir a la creación de nuevas ventajas competitivas.

Resumen de la ponencia de Imme Scholz, sociólogo del Instituto Alemán de Desarrollo, presentada en el 5º Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente.

estuvo asociada a las primeras negociaciones en torno a la incorporación de Chile al NAFTA. La ley forestal permanecerá empantanada mientras el país no se ponga de acuerdo en los contenidos de la política forestal, los que deben orientarse a responder la pregunta: ¿qué queremos para los bosques de Chile? En este sentido, las señales y presiones externas pueden ser vistas como un importante estímulo para la búsqueda de acuerdos en el plano interno.

Las normas y exigencias de calidad ambiental de bienes y procesos están comenzando a manifestarse en el comercio internacional de productos forestales chilenos a

través de señales precisas (por ejemplo, exigencias de sellos de calidad ambiental, diferencia de precios entre los productos ambientalmente certificados y los sin sello verde). Países como Suecia y Finlandia han cambiado radicalmente sus métodos de manejo silvícola con el objetivo de hacerlos más sustentables y competitivos. En Chile, ya existen iniciativas para la implementación de certificaciones ambientales para productos forestales, a través de instituciones como Fundación Chile. Dado que los procesos de manejo silvícola e industrialización forestal son bastante universales, en el mediano plazo se tenderá a definiciones internacionales de estándares ambientales. Ello facilitará la adecuación de las políticas nacionales a las exigencias del comercio mundial.

Las principales diferencias de opinión en la discusión sobre este tema se relacionan con la importancia relativa dada al mercado y a los acuerdos internacionales en la regulación ambiental del comercio internacional. Mientras algunos sostienen que las presiones se concretarán prioritariamente por la vía de las fluctuaciones de la oferta y la demanda, otros plantean que la tendencia será que los países definan normativas comunes bajo la forma de acuerdos, los que tendrían prioridad por sobre cualquier otra consideración.

Esta diferencia de matices tiene implicancias respecto del tipo de iniciativas que se proponen para responder a las exigencias ambientales internacionales. Quienes priorizan el mercado tienden a sostener que la iniciativa deben tomarla las propias empresas, respondiendo individualmente a las exigencias ambientales que externamente se demanden para sus productos y procesos. Quienes priorizan la acción del gobierno en la definición de tratados internacionales postulan que la iniciativa debe tomarla el país en forma conjunta, reforzando las acciones emprendidas en la misma dirección por el sector privado. Ambas vías aparecen como complementarias.

Legislación forestal e instrumentos de política

La discusión sobre el proyecto de ley de bosque nativo se ha ido desviando hacia temas que no tienen relación con su sentido original. Tal es el caso de los temas de infraestructura, de la institucionalidad de CONAF y de mecanismos que, en vez de incentivar el manejo de los bosques nativos, plantean el pago por derechos de sustitución. La discusión del proyecto de ley ha terminado siendo una «cazuela» de temas, en la que se ha perdido de vista el sentido original. Es urgente rescatar dicho sentido y reorientar el debate hacia él.

El objetivo básico que inspiró el proyecto de ley fue el de recuperar el bosque nativo y fomentar su manejo para revertir el proceso mediante el cual éste ha sido sistemáticamente destruido y degradado. Para ello, se diseñó una propuesta que buscaba incorporar una proporción significativa del recurso a un régimen de producción permanente, por medio de un subsidio público a su manejo. El subsidio financiaría sólo parte de la inversión inicial requerida para someter los bosques a manejo. Se esperaba que una vez que el recurso entrara en un régimen de producción estable, su explotación se volvería suficientemente rentable como para no requerir nuevos aportes del Estado.

Los beneficios asociados a la puesta en práctica de una ley de bosque nativo, como la inicialmente propuesta, son diversos. En primer lugar, están los beneficios de conservación de la biodiversidad, conservación de suelos, producción de agua y protección del paisaje. En segundo lugar, están los beneficios socio-económicos derivados del impacto en el empleo y del manejo del bosque nativo (por ejemplo, si en la X Región se manejara el 20 por ciento de los bosques, se generarían alrededor de 25 mil nuevos puestos de trabajo, es decir, 1 empleo directo cada 20 ha). El nuevo bosque que resultaría de la aplicación de la ley tendría diámetros y dimensiones especialmente apropiadas para la tecnología campesina, por lo que sus aportes económicos en este tipo de unidades serían especialmente significativos. Un tercer tipo de beneficios es de carácter privado y se refiere a la rentabilidad económica del bosque nativo manejado, la que está respaldada por los resultados de investigaciones y experiencias que demuestran altas tasas de crecimiento (hasta 20m³/ha/año) y períodos de rotación similares a los de especies exóticas (20 a 30 años).

A pesar de los potenciales beneficios del manejo del bosque nativo, las señales de mercado siguen orientando la conducta de los privados hacia su sustitución por especies exóticas. Esta situación pone en tensión los intereses económicos de máxima rentabilidad en el corto plazo con los intereses sociales de sustentabilidad en el largo plazo. El manejo del bosque nativo es una alternativa efectiva, donde ambos intereses (privados y sociales) pueden compatibilizarse. Sin embargo para que ello sea posible, se requiere de una política que permita hacer del bosque nativo un buen negocio para los privados, es decir, que el Estado contribuya por medio de instrumentos de política a «crear el recurso bosque nativo manejado». Mientras el Estado no apoye una inversión de este tipo, la explotación productiva del bosque nativo seguirá siendo poco rentable.

Existen diferencias respecto a la forma en que el Estado debería asumir el fomento al manejo del bosque nativo. Una primera posición, sustentada por profesionales

del área forestal de universidades, organismos públicos y organizaciones ambientalistas, sostiene que la mejor alternativa de instrumento público para fomentar el manejo del bosque nativo consiste en una bonificación o un subsidio del Estado. Mediante una herramienta de este tipo, se daría un primer «impulso» al manejo productivo del bosque. En una segunda etapa, el apoyo económico del Estado ya no sería necesario en la medida que la actividad comience a ser rentable por sí misma. Así, no se justificaría una indemnización por no sustituir el bosque, pues los beneficios económicos derivados de su manejo productivo compensarían las restricciones impuestas a su uso.

Como parte de la argumentación de esta primera posición, se sostiene que la inversión que el país en su conjunto ha hecho en las plantaciones de especies exóticas (investigación, industria, infraestructura) supera con mucho el aporte público que el Estado hizo a través del Decreto Ley 701 a este subsector. No existe ninguna justificación para que el Estado y el país no estén dispuestos a invertir también en el bosque nativo. Por lo demás, un subsidio público al manejo del bosque es una señal clara de interés por desarrollar productivamente el recurso, que en sí misma es importante como incentivo para que los privados inviertan en él.

Por otra parte, desde el punto de vista ecológico, el manejo del bosque nativo es una alternativa de mayor sustentabilidad a largo plazo que su sustitución por especies exóticas, lo que por sí solo justifica que el país invierta en promoverlo por medio del apoyo estatal. Sin embargo, dada la diversidad en complejidad ecológica, biodiversidad, extensión geográfica y conocimiento disponible, el incentivo al manejo no puede aplicarse homogéneamente, sino de manera diferenciada en relación con ciertas actividades silviculturales, tipos forestales y regiones geográficas, teniendo en cuenta el conocimiento existente y el estado de conservación de los bosques, así como su grado de representatividad en el SNASPE.

Una segunda posición, sustentada por profesionales vinculados al sector empresarial, manifiesta reparos respecto a la efectividad de los subsidios como la mejor alternativa para fomentar el manejo de bosque nativo. Se señala que el subsidio, como incentivo único al manejo del bosque, podría generar a la larga el efecto contrario al buscado, en la medida que omite importantes desincentivos no económicos (por ejemplo, fiscalización deficiente) que operan en la práctica y que no se resolverán con aportes públicos en dinero a los propietarios del recurso. En este sentido, se sostiene que el subsidio a actividades como el raleo de renovales podría terminar siendo un incentivo para la destrucción del bosque. La misma posición sostiene que entre los temas críticos que deben preverse para el éxito de

cualquier política que busque promover el manejo del bosque nativo, está el de la existencia de sistemas de fiscalización adecuados, que permitan orientar la acción de los privados hacia el objetivo perseguido. CONAF no da abasto con esa función hoy en día, por lo que caben serias dudas de que sea capaz de fiscalizar adecuadamente la aplicación de un subsidio al manejo del bosque en el futuro. A lo anterior, se agregan como temas críticos adicionales los de la capacidad para procesar y comercializar los productos derivados del manejo productivo de los bosques nativos, siendo los grandes cuellos de botella en estos ámbitos los de la tecnología disponible y la existencia de mercados.

Resolución negociada de conflictos ambientales en el sector forestal

El desarrollo reciente del sector forestal chileno se ha caracterizado por la existencia de un intenso debate entre grupos de opinión nacionales respecto a los impactos ambientales que se derivan de la estrategia de crecimiento seguida. Aunque por momentos parece haber existido un mayor acercamiento entre las distintas posiciones en juego, lo que ha predominado es un enfrentamiento fuertemente cargado de contenidos ideológicos, que ha impedido el logro de acuerdos entre las partes. En definitiva, el debate en el que durante años ha permanecido imbuido el sector constituye un complejo y aún no resuelto conflicto ambiental que no presenta señales de resolverse en el horizonte cercano. Lo que ha estado en juego en este conflicto son distintos «enfoques de política», que seguirán en creciente tensión mientras no sean adecuadamente recogidos en una política sectorial que oriente con claridad el desarrollo futuro del sector.

Simultáneamente, el aumento de la conciencia ambiental de las comunidades locales, como resultado de la cada vez mayor socialización de la problemática ambiental, ha dado origen a importantes conflictos protagonizados por grupos organizados urbanos o rurales, que han resistido o cuestionado proyectos de explotación forestal (por ejemplo, Terranova, Golden Spring, Magallánica, Trillium) u otros con un fuerte impacto ambiental sobre valiosos ecosistemas forestales (por ejemplo, Pangué). En este tipo de « conflictos territoriales», han comenzado a ocupar un lugar cada vez más importante e influyente grupos ambientalistas locales o nacionales que actúan como aliados de las comunidades afectadas y que sirven de puente entre éstas y las autoridades de gobierno, a través de los medios de comunicación.

Recuadro 7

Potencialidades de la Resolución Negociada de Conflictos Ambientales (RNCA) para el desarrollo sustentable del sector forestal chileno.

El desarrollo reciente del sector forestal en Chile ha estado marcado por la emergencia de numerosos actores que reclaman la participación en las decisiones sobre el futuro de los bosques. En torno a ellos, se han estructurado nuevas demandas, que no podrán ser satisfechas plenamente cualquiera sean las regulaciones que se apliquen para restringir el uso de los recursos forestales. De allí que el escenario del sector se caracterizará cada vez más por la multiplicación de conflictos ambientales, como consecuencia de la intensificación del debate sobre las alternativas de desarrollo forestal.

Los conflictos ambientales forestales han sido vistos hasta ahora como obstáculos al crecimiento económico o como situaciones que afectan negativamente la imagen del país. También pueden ser vistos como oportunidades para alcanzar fórmulas de desarrollo forestal que compatibilicen los objetivos de conservación ambiental y de crecimiento económico, a través de mecanismos de resolución negociada de intereses entre los actores de territorios específicos.

La resolución de este tipo de conflictos por vías distintas a la negociación (por ejemplo, litigios) representa importantes costos, pues en esos casos lo que tiende a ocurrir es el triunfo de una parte sobre la otra. Con ello, quedan marginados legítimos intereses de sectores sociales enteros, sacrificándose por tanto el objetivo de la equidad social. Por otro lado, la no resolución de estos conflictos puede desincentivar a inversionistas que verán con preocupación la paralización de sus proyectos como resultado de presiones de grupos que se oponen a ellos.

De allí que la implementación de mecanismos de RNCA en el sector forestal, constituya un desafío institucional para garantizar un desarrollo que armonice las aspiraciones de crecimiento económico y las demandas por conservación ambiental. Más aún si se considera que los conflictos ambientales no sólo se multiplicarán, sino que serán inevitables en la medida que los impactos ambientales del desarrollo estén sujetos a la evaluación subjetiva de riesgos que las personas realicen en cada momento.

Para implementar la RNCA en el sector forestal, se requiere de medidas como incorporarla a la legislación ambiental y forestal, diseñar reglamentos que regulen la participación de los gobiernos locales en la RNCA, diseñar mecanismos que resguarden los intereses de las comunidades involucradas en los conflictos ambientales.

Existen ámbitos de gestión donde la RNCA puede constituir una poderosa herramienta de planificación forestal que permita tanto la prevención y solución de conflictos, como el diseño de estrategias de desarrollo y la formulación de planes de ordenamiento territorial de recursos forestales. Lo que estas iniciativas presentan en común es que a través de ellas los actores de territorios específicos tienen la oportunidad de poner en común sus intereses y de negociar acuerdos de acción conjunta relativos al uso de los bosques que controlan.

En la medida que el concepto de negociación vaya siendo aceptado por gestores públicos, agentes productivos y por la sociedad en general, es decir, que se reconozca la legitimidad de los intereses de todos los actores en materias ambientales, se avanzará en la construcción de una cultura política más democrática, donde instrumentos como la RNCA constituyan opciones viables para la construcción de fórmulas de desarrollo forestal sustentable para Chile.

Resumen de la ponencia de Claudia Sepúlveda, sociólogo e investigadora de CIPMA, presentada en el 5- Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente.

aspiraciones de crecimiento económico y las demandas por conservación ambiental; más aún si se considera que los conflictos ambientales no sólo tenderán a aumentar en número sino que serán inevitables, en la medida que los impactos ambientales del desarrollo sean por definición un tema controvertible, sujeto a la evaluación subjetiva de riesgos que una comunidad particular realice en un momento determinado.

La resolución negociada de conflictos ambientales (RNCA) consiste en la búsqueda de acuerdos que compatibilicen de la mejor forma posible los intereses de los actores involucrados en ellos, por medio de procesos de diálogos formales, democráticos y participativos.

En todos los conflictos ambientales, existe algún tipo de negociación, aunque la mayoría de las veces corresponde a negociaciones informales, que ocurren a través de los medios de comunicación en un tono de enfrentamiento descalificador e intransigente. De lo que se trata es de formalizar al máximo las negociaciones que de hecho se dan, trasladándolas a instancias especialmente creadas y con el apoyo de agentes externos para que actúen como mediadores.

Para que la negociación formal tenga posibilidades de éxito, se requiere que: en ella estén representadas todas las posiciones en conflicto; todas las partes estén convencidas de que la negociación formal les resultará más beneficiosa que el enfrentamiento; las partes estén dispuestas a ceder en algunas de sus posiciones; se disponga de una oferta de mediación considerada legítima por todas las partes; las partes estén dispuestas a acatar los acuerdos que resulten de la negociación; y se disponga de un sistema efectivo de fiscalización en el cumplimiento de los acuerdos.

Los conflictos ambientales no sólo pueden resolverse mediante la negociación democrática y participativa una vez que se desatan, sino que en cierta medida pueden también prevenirse. Una propuesta que pretenda abordar con éxito la superación de los conflictos ambientales debe contemplar mecanismos para su prevención.

A pesar de la importancia que la RNCA tiene para la estabilidad económica del sector, así como para la construcción territorial de fórmulas de desarrollo forestal sustentable, el país carece de la institucionalidad y la legislación necesarias para implementar este tipo de procedimientos. Hasta ahora, las posibilidades de resolver los conflictos ambientales de forma negociada descansan exclusivamente en la

voluntad de diálogo y entendimiento que presenten las partes en disputa. Es fundamental que la Ley de Bases de Medio Ambiente incorpore explícitamente mecanismos que otorguen a la RNCA algún grado de obligatoriedad.

Temas y actores ausentes

Entre los temas que han estado ausentes durante esta discusión, pero que se consideran relevantes, figuran:

- Relación del sector forestal con otros sectores (agricultura, piscicultura, turismo, minería, infraestructura, energía, y otros).
- Potencialidades del turismo para el desarrollo forestal.
- Readecuaciones necesarias a la institucionalidad sectorial.
- Potencialidades y perspectivas de la industria forestal de alto valor agregado.

Entre los actores ausentes en esta oportunidad, pero que es necesario tomar en cuenta en la discusión sectorial, están los siguientes:

- Representantes de etnias.
- Representantes de pequeños y medianos propietarios.
- Representantes del sector turismo y salmonicultores cuya actividad productiva se ve afectada por el manejo de los bosques.

Principales desacuerdos

Un primer desacuerdo de fondo, derivado de las discusiones sostenidas, se refiere al diagnóstico sobre la disponibilidad actual, estado de conservación e importancia de los procesos de sustitución que afectan al bosque nativo. En general, existen dos grandes posiciones.

La posición sustentada por profesionales preferentemente vinculados al sector empresarial argumenta que la disponibilidad actual y el estado de conservación de los bosques nativos es menos alarmante de lo que se tiende a suponer. Por otra parte, se sostiene que en los procesos de destrucción de bosque nativo el sector privado tiene una cuota de responsabilidad menor, dado que las empresas habrían abandonado desde hace tiempo las antiguas prácticas de sustitución de bosque nativo por plantaciones, las que en la actualidad se establecen en terrenos descubiertos. La

principal cuota de responsabilidad en la degradación del bosque nativo correspondería al sector de pequeños propietarios forestales y campesinos, los que continúan reproduciendo prácticas de explotación altamente destructivas. Por último, este sector considera que la situación actual de disponibilidad y conservación de los recursos forestales nativos no pone en riesgo la imagen ambiental de Chile en el exterior.

La posición discrepante sostiene que la situación actual de disponibilidad y conservación del bosque nativo en el país es de extrema gravedad y que, de no tomarse medidas urgentes, podría llegar a ser irreversible. Se señala que ello está afectando la imagen ambiental de Chile y que en el futuro podría perjudicar seriamente la competitividad internacional del sector. Entre las principales causas de los procesos de degradación del bosque nativo que este sector identifica, está la de la sustitución por plantaciones industriales, la que seguiría siendo una práctica utilizada por las empresas a través de la aprobación de autorizaciones para habilitación agrícola. Aunque se reconoce que el sector de pequeños propietarios forestales y campesinos tienen una cuota de responsabilidad en el proceso de destrucción del bosque nativo, se considera que ello no es comparable al deterioro generado por las empresas y que este problema debe ser abordado a través de políticas de integración de la población rural a los beneficios del desarrollo forestal.

Una segunda discrepancia de fondo se refiere a la potencialidad productiva de los bosques nativos y a las oportunidades comerciales para los productos derivados de este recurso, donde también existen dos posiciones:

Una posición, sustentada por el sector empresarial, plantea dudas respecto a que el bosque nativo sea un buen negocio dada su baja productividad, los altos costos implicados en su manejo y la inexistencia de mercados y tecnología adecuada para procesar la materia prima. En particular, se sostiene que el estado actual del recurso (bosques degradados, heterogéneos y con graves problemas de sanidad) impide una industrialización y una comercialización que pueda ser competitiva con las plantaciones de especies exóticas. Por otra parte, las tasas de crecimiento de las especies nativas serían una restricción para la inversión privada en plantaciones de este tipo de especies, las que a lo más podrían llegar a masificarse si se combinan con especies exóticas.

Otra posición, básicamente sustentada por profesionales del área forestal con experiencia en manejo de bosques nativos, sostiene que existen los conocimientos científicos y las experiencias suficientes para demostrar que el bosque nativo es una

alternativa de negocio forestal competitiva e incluso superior a las plantaciones de especies exóticas. Se señala que el bosque nativo manejado y las plantaciones de especies nativas presentan un rápido crecimiento (de hasta 20 m³/ha/año) y rotaciones similares a las de especies exóticas (20 a 30 años). Dado que se trata de maderas de alto valor, sus precios duplican o triplican las de especies exóticas. A ello se agrega que las maderas nativas son industrializables a diámetros pequeños, lo que aumenta su potencial productivo. Por último, se sostiene que la falta de mercados no puede ser vista como una limitante al manejo productivo del bosque nativo, dado que también en el caso del pino y el eucalipto se debieron hacer esfuerzos importantes de comercialización antes que los mercados estuviesen disponibles.

Un tercer punto de desacuerdo de fondo se refiere al tema de la forma en que la opción por un desarrollo forestal, basado en las plantaciones de especies exóticas, pudiera afectar la imagen ambiental del país en los mercados internacionales. Para el sector empresarial, los importadores de maderas chilenas no hacen mayores distinciones entre bosque nativo y plantaciones, pues lo que valoran es la masa forestal total. Para los representantes de otros sectores, en cambio, la imagen ambiental del país sí se ve perjudicada por un desarrollo forestal que favorece las plantaciones de especies en desmedro de los bosques nativos, pues ello sería reflejo de la ausencia de una voluntad política por dar prioridad a los temas ambientales, sacrificándolos en función del objetivo del crecimiento económico.

Una cuarta diferencia de fondo está relacionada con el grado de convicción de que un subsidio al manejo del bosque nativo es el mejor instrumento de política para incorporar este recurso a la actividad productiva. El sector representado por profesionales del área forestal con experiencia en manejo de bosques nativos defiende la propuesta de un subsidio estatal, mientras el sector representado por los actores vinculados a la actividad empresarial discrepa respecto a la efectividad de este instrumento (véase *Legislación forestal e instrumentos de política* en este documento).

Un quinto punto de desacuerdo de fondo corresponde al tema de las restricciones al derecho de propiedad sobre los bosques privados de producción, que son necesarias para el cumplimiento de los objetivos nacionales de conservación. Para los profesionales relacionados con el sector empresarial, las restricciones al uso de los bosques productivos privados sólo podrán implementarse en la medida que la sociedad esté dispuesta a entregar a cambio una indemnización que compense las pérdidas económicas en que los privados incurran. Para profesionales de otras áreas, en cambio, dicho pago no se justifica dado que es legítimo que la sociedad defina restricciones al uso de los

bosques privados destinados a la producción, en la medida que ello vaya en resguardo de objetivos sociales superiores, como es el derecho a un medio ambiente sano. Otras restricciones al uso de bienes privados, como son los vehículos y armas de fuego, no cuestionan el derecho de propiedad y cuentan con una alta aceptación social en tanto existe acuerdo en que son necesarias e indispensables para el bienestar de los individuos y de la sociedad en su conjunto. Lo mismo ocurre con las restricciones a la utilización de bosques en terrenos privados, las que existen en Chile desde 1873 (ver tema sobre *Funciones de los bosques y compatibilidad entre ellas*).

En conjunto, los desacuerdos expuestos, reflejan distintas visiones de política forestal. Una de ellas enfatiza la necesidad de cambios importantes en la forma en que el sector forestal chileno se ha desarrollado hasta ahora, y apuesta por un crecimiento equilibrado entre el subsector plantaciones y el subsector bosque nativo. Para que ello sea posible, se requiere de una política forestal que opte por un fuerte apoyo al desarrollo productivo del bosque nativo, en base a la promoción y el fomento a su manejo. La segunda visión plantea la continuidad de la política forestal que ha regido durante los últimos 20 años en el país, y que se ha centrado de manera prioritaria en un desarrollo forestal basado en las plantaciones industriales. Esta posición se manifiesta poco convencida de la necesidad de invertir en el fomento al manejo productivo de los bosques nativos, debido a que cuestiona la potencialidad económica que tendría este recurso.

Recomendaciones

A continuación se presentan algunas de las principales recomendaciones emanadas de la discusión llevada a cabo por el grupo de trabajo, sobre el sector forestal del 5º Encuentro:

Diseñar e implementar mecanismos que potencien el logro de acuerdos entre los distintos actores vinculados a la realidad forestal. Entre ellos, se propone:

- La resolución negociada de conflictos ambientales, que debe ser incluida en la institucionalidad ambiental del país definida por la Ley de Bases del Medio Ambiente;
- Instancias resolutorias de propuestas de desarrollo forestal para las distintas regiones del país, en las que se contemple la participación amplia de los actores locales. El funcionamiento de estas instancias debe ser evaluado mediante expe-

Recuadro 8

Sector forestal y medio ambiente: Pasado, presente y futuro.

El mercado nacional es muy pequeño para la escala en que se ha dado la producción de plantaciones forestales en Chile, cuyo desarrollo tiene ya treinta años de historia. Desde su nacimiento, las plantaciones fueron una actividad moderna y de inserción al mundo internacional. El primer proyecto forestal que se realizó en escala industrial importante y moderno (Forestal Colcura) se llevó a cabo con maquinaria importada, sobre la cual no se pagó arancel porque estaba dedicado íntegramente a la exportación. Por esta razón, no podía vender una tonelada de papel periódico en los mercados internos, ya que eso le hubiese obligado a pagar todos sus impuestos. Se menciona esto sólo para demostrar hasta qué punto ha sido internacional la orientación del sector forestal.

Paralelamente a este desarrollo, se ha generado una cantidad significativa de conflictos ambientales que se concentran en el bosque nativo. Aquí hay que destacar que el desarrollo productivo del sector forestal chileno actualmente se apoya en materias primas que en más de un 90 por ciento provienen de las plantaciones y no del bosque nativo.

Además de las materias primas, que es de donde se centran los conflictos, el sector de las plantaciones forestales ha aportado al país tecnología, capital, trabajo y manejo gerencial, entre otras cosas. En los últimos cinco años, la inversión del sector ha sido del orden de los 3.500 millones de dólares y la inversión prevista para el período 1995-2000 es de algo más que 3.000 millones de dólares.

Es decir, estamos frente a un acontecimiento trascendente desde el punto de vista económico. Estamos hablando de 120 mil empleos directos y acceso del sector a decenas de países. Chile exporta a la mayor parte de los países europeos, al lejano y medio oriente y al norte de África, entre otros. Esto indica que la inserción internacional del sector forestal chileno tiene una historia larga, contundente y de gran volumen económico.

¿Qué es lo que el sector puede esperar para el futuro, considerando la situación ambiental como la que hoy tenemos, así como la base productiva actual? ¿Qué debiera pasar si nuestra sociedad se conduce con racionalidad y sensatez?

En mi opinión, la futura visión del desarrollo forestal debiera estar contenida en un marco técnico, en una visión objetiva y, en ese sentido, ser más manejable y de menor conflictividad. Debiera ser así porque, a mi juicio, el sector forestal tiene una conflictividad natural mucho menor desde el punto de vista ambiental que la mayor parte de los otros sectores de la economía de Chile y del mundo. Esto se debe a que es un sector cuya materia prima, en el proceso de ser generada, protege los suelos, conserva el agua y captura el anhídrido carbónico de la atmósfera, lo cual es válido tanto para los bosques naturales como para las plantaciones. Además, se trata de una actividad comparativamente amistosa con la flora y fauna, adecuada o menos agresiva para el paisaje que otras actividades humanas y que induce condiciones climáticas favorables. Por último, la actividad forestal tiende a radicar las poblaciones rurales en el campo y a evitar la emigración del campo a la ciudad que hoy preocupa a la sociedad contemporánea.

En relación con el bosque nativo, las plantaciones no deben competir con él, sino complementarlo en sus funciones de biodiversidad, suelo y agua, recreación, paisaje, etc. Y otro punto que es obvio, pero que tiende a olvidarse, es que el bosque genera el único combustible 100 por ciento sustentable con que cuenta la humanidad, a diferencia de los combustibles sólidos que contaminan con anhídrido sulfuroso y anhídrido carbónico; y a diferencia de los procesos nucleares cuyos problemas ambientales son conocidos.

Finalmente, desde el punto de vista industrial, la actividad forestal tiene una característica muy interesante, y es que logra integrarse desde el punto de vista energético y ser autosuficiente, a diferencia de otros procesos industriales cuyo gran problema es el consumo de energía con todo lo que eso significa en cuanto a contaminación.

Lo que vemos nosotros es la transiente, o lo que yo llamo la polémica. Creo que en la transiente estamos mejorando mucho. El país ha evolucionado y creo que estamos en un proceso educativo en el que todos nos hemos ido educando en forma constructiva. Creo que hemos llegado a una aproximación respetuosa entre las partes en conflicto y que estamos introduciendo en el debate un realismo económico que es muy constructivo. Pareciera que hemos modernizado nuestro debate a través de una participación multidisciplinaria y creo que lo que hemos vivido —y ojalá sea en forma decreciente— es una crisis de crecimiento que, como todas las crisis, tienen algunas complicaciones, pero que básicamente no son más que eso: una etapa de conflicto que tiende a resolverse.

Resumen de la ponencia de Eladio Susaeta, Presidente de CORMA, en el panel "Inserción Global y los Sectores Agrícola y Forestal", durante el 5º Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente,

riencias piloto, a partir de las cuales puedan ser incorporadas de manera definitiva a la institucionalidad sectorial;

- Garantías de que los procesos de evaluación de los EIA de los proyectos de explotación e industrialización forestal se lleven a cabo con el máximo nivel de participación posible, de manera que constituyan oportunidades de aprendizaje sobre cómo compatibilizar crecimiento económico y conservación, tanto para los agentes productivos y las comunidades como para las autoridades y funcionarios públicos.

Frenar los procesos de destrucción y degradación del bosque nativo. Estos siguen ocurriendo en la actualidad a través de la habilitación agrícola, la sustitución por plantaciones exóticas, las quemadas y el floreo. Para ello, será necesario:

- Detener la habilitación de los bosques nativos para usos agrícolas o ganaderos;
- Frenar el proceso de sustitución de bosque nativo por plantaciones industriales de especies exóticas;
- Restaurar ecosistemas forestales altamente degradados, por medio de aportes del Estado, del sector privado y de organismos no gubernamentales;
- Incorporar a los pequeños y medianos propietarios forestales a programas que promuevan el manejo sustentable del bosque nativo.

Mejorar la efectividad en el cumplimiento de la legislación forestal vigente. Para ello, es necesario:

- Mejorar el sistema de fiscalización de infracciones a la legislación forestal;
- Hacer más eficientes las sanciones a los infractores de la legislación forestal;
- Flexibilizar administrativamente los procedimientos para interponer denuncias en contra de infractores a la legislación forestal;
- Trasladar los procesos judiciales de infracciones a la legislación forestal a instancias de jerarquía superior a los Juzgados de Policía Local.

Mejorar el diseño del sistema de áreas silvestres protegidas. Con el fin de asegurar la viabilidad genética de las especies y ecosistemas en él contenidos, se requieren medidas como:

- Diseñar zonas de amortiguamiento en torno a las áreas silvestres protegidas;
- Aplicar mecanismos de conectividad entre áreas silvestres protegidas que operen como corredores de avifauna;
- Ampliar la cobertura de áreas silvestres protegidas hacia las especies y ecosistemas no representados o subrepresentados en el SNASPE, por medio de aportes públicos y privados;
- Incorporar criterios de conservación genética en los bosques de protección por medio de corredores biológicos de conexión entre áreas silvestres protegidas.

Aumentar la masa forestal del país. Para ello se sugiere lo siguiente:

- Aumentar las superficies de plantaciones forestales (nativas, exóticas y mixtas) en terrenos descubiertos;
- Desarrollar experiencias de enriquecimiento de bosques nativos degradados, especialmente de aquellos tipos forestales y en Regiones con mayores problemas de conservación;
- Desarrollar experiencias de restauración ecológica de los ecosistemas forestales con mayores problemas de conservación y en territorios con altas tasas de deforestación.

Promover el manejo sustentable del bosque nativo. Las acciones sugeridas deben:

- Enriquecer los bosques nativos degradados y fomentar las plantaciones de especies nativas;

- Integrar el sector rural a los beneficios del desarrollo forestal;
- Promover la agregación de valor en los productos forestales, abrir nuevos mercados y diseñar nuevos productos;
- Promover y difundir las experiencias que demuestran la rentabilidad económica de las actividades asociadas a la preservación de espacios naturales, como el turismo;
- Promover la investigación básica y aplicada sobre las alternativas de producción de bienes y servicios derivados del bosque nativo;
- Fomentar y apoyar la investigación científica interdisciplinaria (de áreas como la ecología, el manejo forestal, la planificación ambiental y la educación ambiental) sobre los ecosistemas forestales de Chile, por medio de aportes públicos y privados.

Promover el aporte del sector privado en la conservación. Para ello, se requiere:

- Destinar sitios de propiedad privada al objetivo de la conservación, dentro de las posibilidades planteadas por la Ley de Bases del Medio Ambiente;
- Incorporar criterios ecológicos al manejo productivo de bosques nativos y de plantaciones en base al conocimiento científico existente;
- Promover iniciativas de gestión territorial para la conservación, diseñadas mediante la construcción regional de estrategias de desarrollo forestal en las que concurren actores públicos y privados;
- Crear fondos que capten recursos privados para la conservación;
- Aplicar subsidios y rebajas de impuestos a propietarios privados de bosques nativos de interés público destinados a la conservación.

Disminuir la extracción de bosque nativo destinada a productos de bajo valor agregado. Esto se vería facilitado mediante:

- Subsidios a plantaciones dendroenergéticas cerca de ciudades con el fin de disminuir la presión extractiva por leña de especies nativas;
- Desarrollar investigación tecnológica y de diseño industrial para la fabricación de productos de maderas nativas con alto valor agregado;
- Abrir nuevos mercados para productos de maderas nativas con alto valor agregado;

- Incorporar a los pequeños y medianos propietarios a los beneficios del desarrollo forestal, en especial en industrias de exportación de partes y piezas de madera.

Conclusiones

Las principales conclusiones del Grupo de Trabajo, que fueron ratificadas en lo fundamental durante el 5º Encuentro, pueden resumirse en las siguientes:

Es urgente sentar las bases de una política forestal nacional que permita orientar el desarrollo de largo plazo del sector. Sólo así podrán superarse las diferencias de fondo que aún subsisten y aunar esfuerzos para avanzar hacia los objetivos que en conjunto se prioricen. Los principales lineamientos de esta política están contenidos en el debate que el sector ha desarrollado en los últimos años, del que se desprenden importantes consensos sobre lo que quieren distintos actores para el futuro de nuestros bosques.

Es prioritario agilizar el proceso de promulgación de la ley de bosque nativo. Su retardo sólo contribuye a exacerbar las diferencias y a dividir internamente al sector. Sin esta ley, el país no podrá iniciar acciones coherentes y perdurables de protección, preservación y recuperación de sus recursos forestales nativos. Ello podría llegar a afectar de manera importante el comercio internacional de productos forestales chilenos.

Tanto la definición de una política forestal como la promulgación de una ley del bosque nativo, se verían favorecidos con la implementación de mecanismos que faciliten la construcción de acuerdos al interior del sector. Entre éstos, cabe mencionar, por ejemplo, la existencia de canales permanentes de comunicación entre los distintos actores, mecanismos de resolución negociada de conflictos de intereses, mecanismos para el seguimiento y evaluación de los acuerdos alcanzados. Estos canales y mecanismos debieran comenzar a recogerse en las legislaciones e institucionalidades ambiental y forestal.

Para que la política y la legislación forestal respondan efectivamente a los desafíos actuales del sector, es fundamental territorializar al máximo sus contenidos. Ello permitiría a cada Región concentrarse en resolver sus propios problemas, para los cuales los actores locales probablemente presentarán una alta disposición a ponerse de acuerdo. De esta forma, muchas de las grandes discusiones en las que el sector forestal permanece atrapado, se irían resolviendo con el concurso de las

voluntades locales. Por otra parte, aquellos temas que resulten de más difícil superación no afectarán el desarrollo del sector en las Regiones donde éstos no ocurren.

Para que la inserción de Chile en el comercio mundial de productos forestales sea beneficiosa, el país debe asumir un papel activo en los foros internacionales. Es fundamental que Chile participe activamente en la definición de los indicadores de calidad de productos y procesos forestales que se ya se están aplicando en muchos de los principales mercados mundiales.

Reconocimiento

Los autores de este informe fueron los Coordinadores del Grupo de Trabajo sobre el Sector Forestal del 5º Encuentro, integrado por (afiliación institucional sólo para fines de identificación): Leonardo Araya (CONAF), Juan Armesto (Universidad de Chile), Roberto Delmastro (Forestal Valdivia S.A.), Gonzalo Estévez (CORMA, Valdivia), Mauricio Fierro (Fundación Lighthawk Chile), Guillermo Geisse V. (Carter Holt Harvey International Ltd.), Conrado González (CONAF X Región), Antonio Lara (Universidad Austral de Chile), Carlos Leal (CODEFF Valdivia), Andrés Martínez (Forestal Valdivia S.A.), Carolina Massai (CORMA, Valdivia), Oscar Melo (P. Universidad Católica de Chile), Tomás Monfil (consultor forestal), Benjamín Olivares (consultor forestal), Luis Otero (INFOR, Valdivia), Gonzalo Paredes (Universidad Austral de Chile), Ricardo Rozzi (Universidad de Chile), Claudia Sepúlveda (CIPMA), Ander Uriarte (consultor forestal), Alvaro Urzúa (Sylvae Consultores), Juan Andrés Varas (Universidad Austral de Chile), Eduardo Vial (MASISA), Pablo Villarroel (CIPMA), Carlos Weber (CONAF R.M.), Andrew Youlton (CORMA).

Notas

(1) Agenda del Grupo de Trabajo Forestal del 5º Encuentro (noviembre 1994 - junio 1995). Primera reunión: Presentación del grupo; discusión de agenda y definición de criterios de trabajo. Segunda reunión: ¿Qué queremos para los bosques de Chile?. Tercera reunión: Funciones de los bosques y compatibilidad. Cuarta reunión: Ejercicio de búsqueda de acuerdos sobre la realidad forestal de las Regiones VII y VIII. Quinta reunión: Comercio internacional de productos forestales, restricciones ambientales y estándares de sustentabilidad. Sexta reunión: Legislación, incentivos y subsidios en el sector forestal. Séptima reunión: Resolución negociada de conflictos ambientales en Síntesis. Identificación de principales acuerdos y desacuerdos. Criterios para la preparación del informe final.

(2) Como parte del trabajo desarrollado, diversos integrantes del Grupo Forestal elaboraron documentos con aportes en temas específicos. A continuación, se señalan las referencias a los documentos elaborados:

- ¿Qué queremos para los bosques de Chile?, *Eduardo Vial*
- ¿Qué queremos para los bosques de Chile?, *Conrado González*
- ¿Qué queremos para los bosques de Chile?, *Carlos Leal*
- Sin título (tema: ¿Qué queremos para los bosques de Chile?), *Antonio Lara*

- Sin título (tema: ¿Qué queremos para los bosques de Chile?), *Pablo Villarroel*
- ¿Qué queremos para los bosques de Chile?, *Luis Otero*
- ¿Qué queremos para los bosques de Chile?, *Mauricio Fierro*
- Sin título (tema: Funciones de los bosques), *Pablo Villarroel*
- Sin título (tema: Funciones de los bosques), *Carolina Massai*
- Sin título (tema: Funciones de los bosques), *Mauricio Fierro*
- Sin título (tema: Funciones de los bosques), *Eduardo Vial*
- Sin título (tema: Funciones de los bosques), *Conrado González*
- Potencialidades del bosque nativo en las Regiones VII y VIII, *Antonio Lara y Luis Otero*
- Consideraciones para la conservación de la biodiversidad en las Regiones VII y VIII, *Ricardo Rozzi*
- Sin título (tema: Legislación e instrumentos de política), *Leonardo Araya*
- Consideraciones sobre los incentivos al manejo del bosque nativo, *Juan Armesto*

(3) Incluyendo entre ellos a: propietarios forestales, empresas forestales, ONG's, organizaciones ambientalistas, organizaciones gremiales sectoriales, sector público (CONAF, INFOR, CONAMA, MINAGRI, SERNATUR, etc.), universidades y centros de investigación, organismos de desarrollo regional, gobiernos regionales, provinciales y comunales.

(4) Al interior del grupo, no existió consenso respecto a la definición del concepto bosques de Chile, presentándose dos posiciones distintas. La primera, sustentada básicamente por profesionales del área forestal y por representantes de empresas, consideró que en él debían incluirse tanto a los bosques nativos como a las plantaciones forestales, así como a los terrenos de aptitud forestal descubiertos. La segunda posición, planteada por ecólogos, sostuvo en cambio que por bosques de Chile debe entenderse a «los ecosistemas dentro de los cuales la red originaria de interacciones y su biodiversidad son un requisito esencial para su sustentabilidad». Ello excluye de la definición a las plantaciones forestales.

(5) Es el caso de las fuertes restricciones a la explotación de bosques en EEUU, como resultado de las demandas ciudadanas por la protección del hábitat de la lechuza moteada, especie en peligro de extinción.