

III

Libre mercado, economía primario exportadora y medio ambiente 1973-1989.

Contexto económico

A mediados de la década de los setenta se inició una política económica fundada en las doctrinas de libre mercado. La nueva estrategia de desarrollo buscaba el crecimiento económico por medio de la desregulación de la economía y la apertura al comercio exterior.

Las medidas más características del nuevo estilo de desarrollo fueron la reducción sustancial de las protecciones arancelarias y el incentivo a la participación de capitales extranjeros en los asuntos económicos internos. El proceso en marcha incluyó además el retroceso de la participación del Estado en el desarrollo productivo del país y la progresiva privatización de sus empresas.

La nueva visión del desarrollo estimuló la diversificación de las exportaciones nacionales bajo el principio de las ventajas comparativas. En este contexto, más allá de las divisiones temporales, la explotación de los recursos naturales era, potencialmente, el más importante de los productos con que el país podía competir en el exterior.

Asimismo, la nueva política económica propició la atracción de capitales extranjeros mediante el Decreto Ley N° 600 que aseguraba un tratamiento libre y no discriminatorio a los capitales foráneos. En este sentido en 1992, la inversión extranjera, entre materializada y comprometida, era superior a los 7.000 millones de dólares. La mayor parte de ella se concentraba principalmente en sectores productivos relacionados con la explotación de recursos naturales (CONAMA, 1992).

En suma se estimuló el desarrollo de una economía primario-exportadora sustentada en la minería del norte, la fruticultura del centro, la silvicultura del sur y la pesca, a través de todo el territorio marítimo nacional. Esto llevó a que en tiempos más recientes, en 1993, la composición sectorial de las exportaciones estaba compuesta en un 43.8 % en la minería, 13,2 % en productos ligados al sector forestal, el 11,4% a los productos derivados de la pesca y en un 11 % por el sector frutícola.

Sector forestal

Las iniciativas estatales de reforestación de la década de los sesenta dejaron paso a la actividad privada favorecida por las exenciones tributarias y el Decreto Ley N° 701 sobre fomento forestal, que estableció la bonificación del fisco a las plantaciones particulares. Asimismo, entre 1975 y 1979, el Estado, a través del Banco Central, estableció una línea de crédito destinada exclusivamente a fomentar la forestación (Contreras, 1989).

Por otra parte, el Estado comenzó a traspasar al sector privado las empresas que se agrupaban en el Comité de Industrias Forestales de CORFO y los aserraderos,

viveros y maquinarias que administraba CONAF. Este organismo redujo drásticamente sus funciones productivas, orientado su acción hacia la coordinación, control y fomento de las actividades forestales del país y la administración del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado.

Acorde con esta política, la superficie plantada, especialmente con *Pinus radiata*, aumentó notablemente en el período 1975-1989. En 1975, la forestación del país alcanzaba a las 390.000 hectáreas, mientras que en 1989, esta cifra se había elevado a 1.326.700 hectáreas. Un estudio realizado en 1982 planteaba que la principal ventaja comparativa de Chile en materia forestal era que el período de corta o rotación para madera aserrada de pino insigne era de sólo 22 a 25 años y para madera pulperable de 18 a 20 años, mientras que los países forestales como Estados Unidos, Suecia y Canadá los mismos volúmenes comerciables requerían de hasta 100 años (Aninat 1982).

La rápida expansión de las plantaciones se convirtió para los sectores ecologistas en una amenaza para el bosque nativo, polarizando la opinión entre los sectores desarrollistas, partidarios de las plantaciones y la explotación del bosque nativo y los grupos defensores y preservacionistas. El clamor de diversos sectores de la sociedad por la protección del bosque nativo se acrecentó a partir de 1986, puesto que la apertura de los mercados externos para la producción nacional de astillas incrementó fuertemente la explotación del bosque nativo.

Los ecologistas sostenían que, además de la producción de chips, en algunas regiones se había desencadenado un proceso de destrucción del bosque nativo con el objetivo de cultivar en esas tierras especies exóticas como el *Pinus Radiata* y en menor medida el *Eucalyptus*. En 1989, CODEFF denunciaba la destrucción de 48.592 hectáreas de bosque nativo en las VII y VIII regiones para plantar posteriormente pino insigne (Comisión Chilena de Derechos Humanos, 1989).

En este sentido los grupos ecologistas solicitaban un mayor control del Estado hacia la acción de las empresas forestales privadas y de sus proyectos de inversión relacionados con el bosque nativo (Asenjo, 1992). Para estos sectores, los efectos del deterioro de las reservas de bosque nativo se expresaban tanto en la pérdida del patrimonio natural del país como en los serios perjuicios sobre el medio ambiente, entre otros: la expulsión de comunidades rurales, la degradación y erosión de suelos, la vulnerabilidad ante las plagas, la disminución de los cauces de agua y la contaminación del ecosistema por desechos y emanaciones que resultan de los rubros forestales de transformación (Quiroga, 1994).

Desde la óptica desarrollista, el bosque nativo era considerado como un recurso natural renovable que estaba llamado a contribuir notablemente en el desarrollo económico del país. Asimismo, se argumentaba que las actividades forestales eran una de las acciones más ecológicas que se desarrollaban, puesto que la reforestación de miles de hectáreas en avanzado proceso erosivo habría permitido la recuperación de estos suelos, acrecentando su valor y productividad e incorporándolos al desarrollo económico (Susaeta, 1990).

Sector pesquero

Varios fueron los factores que permitieron la recuperación de la industria pesquera luego de la crisis provocada por el agotamiento de la anchoveta a principios de la década de los setenta. En primer término, la demanda internacional se centró en la sustitución de la anchoveta por especies hasta entonces poco explotadas: la sardina y el jurel. De este modo, su abundancia permitió el aumento sostenido de las capturas, estimulando la recuperación de la industria.

Asimismo, la restitución del control de las empresas al sector privado, las políticas de libre acceso al recurso, de fomento a las exportaciones y de desregulación del recurso incentivaron la inversión de grandes capitales en este sector económico, lo que estimuló una fuerte expansión de esta actividad productiva.

Dado lo anterior las pesqueras del país se desarrollaron notablemente a partir de la superación de la crisis de la anchoveta, transformándose en uno de los sectores más dinámicos de la economía nacional. El desembarque de peces aumentó de 0.9 millones de toneladas en 1975, a 6.6 millones en 1989, colocando a Chile entre los 5 países de mayor importancia pesquera del mundo. El empleo directo generado por el sector pesca industrial en su conjunto era de 44.369 personas (CONAMA, 1992).

La importancia creciente de este sector en la economía nacional se demuestra con la creación, por decreto supremo N° 2.442 de 1978, de la Subsecretaría de Pesca, entidad dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. A este organismo técnico del Estado le correspondió ejecutar la política pesquera y fiscalizar su cumplimiento. Por otra parte, mediante el mismo decreto supremo se estableció, además, el Servicio Nacional de Pesca encargado de cumplir las funciones realizadas hasta entonces por la División de Pesca del Servicio Agrícola y Ganadero y por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (Mensaje Presidencial, 1979).

Se distingue una primera etapa en el desarrollo pesquero caracterizada por la apertura total. En este período la extracción industrial estuvo dominada por buques factoría para pesca de arrastre de origen japonés, coreano y español, a pesar de que la legislación internacional del mar restringía la operación de estas naves frente a las costas mundiales. Inicialmente estas embarcaciones sólo tenían la obligación de pagar una licencia de pesca de valor proporcional al volumen de captura. Poco después se suprimió el pago de licencias y los buques factoría quedaron sujetos al pago de impuestos sobre las utilidades (Geisse, 1990). Asimismo, con el objetivo de incentivar la incorporación de nuevos interesados en el sector se simplificó la tramitación para obtener licencia de pesca por medio del dictado del decreto supremo del Ministerio de Economía N° 175 de 1980.

El aumento de la vulnerabilidad del recurso, desencadenada por la reaparición del fenómeno "El Niño" entre los años 1982 -1983, dio origen a una segunda etapa en el desarrollo de esta industria, que se caracterizó por restringir el ingreso de buques factoría extranjeros y favorecer la instalación de plantas procesadoras en tierra, incentivando además la participación de inversionistas nacionales en el sector. Así, en 1988, existían en Chile 58 plantas de harina de pescado, 214 plantas de congelados y 146 conserveras.

Desde entonces, producto de la presión de diversos actores sociales se ha ido fortaleciendo las posturas que manifestaban la conveniencia de aplicar algunas regulaciones en el sector pesca. En este sentido es interesante destacar que en 1986 se promulgó la ley N° 18.565, que originó un cuerpo orgánico y coherente de principios y normas generales que integraron el denominado "Derecho Pesquero". En esta normativa se estableció que la caza marítima y la pesca se regularían por las disposiciones del código y preferentemente por la legislación especial que rija al efecto. Asimismo ese año se aprobó el decreto supremo N° 436 que prohibió el ingreso por tres años de nuevos agentes económicos en las capturas de la pesquería pelágica de la I, II, y VII Regiones, congelando así el número de barcos y la capacidad de bodega.

Esta medida fue motivo de numerosos recursos de protección, ya que se consideró que atentaba contra los derechos consignados en la Constitución Política de 1980. En defensa del decreto supremo señalado se explicaba que se pretendía limitar el esfuerzo pesquero puesto que presentaba un excesivo incremento de las capturas, acompañado con una tendencia creciente a aumentar la flota (Sordo, 1993).

Desde la perspectiva de sus efectos sobre el medio ambiente, el crecimiento de la industria pesquera y el desarrollo de las plantas procesadoras en tierra implicaron un fuerte impacto sobre el medio ambiente marino y de las ciudades puerto del país. Arica, Iquique, Antofagasta y Talcahuano, entre otras, se vieron afectadas por la intensa contaminación del aire y del agua.

Sector minero

La importancia de este sector siguió siendo fundamental en el desarrollo económico del país durante este período a pesar del crecimiento experimentado por las exportaciones de productos forestales, pesqueros y frutícolas[1]. La dependencia entre crecimiento económico y rentabilidad de la industria de cobre impidió que los problemas ambientales derivados de esta actividad fueran afrontados con rapidez, puesto que se privilegiaba la producción por sobre cualquier otra consideración.

De este modo, las inversiones estatales enfatizaron la ampliación de la capacidad instalada, con el objetivo de reforzar la presencia del cobre chileno en los mercados internacionales. En los ochenta, Chile aumentó su capacidad de fundición de concentrados desde aproximadamente 1.9 millones de toneladas anuales a 3.4 millones de toneladas anuales. En este proceso de expansión no existió mayor conciencia sobre el impacto sobre el medio ambiente de esta industria, ni tampoco voluntad para fiscalizar el cumplimiento de las normas de calidad ambiental (Cepal, 1991).

Las principales consecuencias ambientales asociadas al crecimiento de las actividades mineras son la contaminación atmosférica por emanaciones de anhídrido sulfuroso, arsénico y material particulado; la contaminación marina y de cuencas hidrográficas mediante la descarga de relaves y desechos; asimismo, esta actividad, que tiene grandes requerimientos de agua, por lo que al estar localizada preferentemente en zonas desérticas, disminuyó los caudales de los ríos, dificultando las actividades agropastoriles de subsistencia tradicionales de aymaras y atacameños.

Cabe destacar en la expansión de la minería nacional el aumento progresivo de los capitales foráneos. Por ejemplo, en 1989, en este sector se materializó el 67.3% de la

inversión extranjera. Desde el punto de vista del medio ambiente, debido a la carencia de políticas ambientales del gobierno, algunas empresas extranjeras han adoptado las legislaciones de sus países de origen, motivados por un afán de protección y por la convicción de que en estas materias es donde más cambios habría en el futuro de la minería chilena (Quiroga, 1994).

Urbanización

Las políticas de liberalización económica implementadas en el período tuvieron su expresión urbana en la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979, donde se estableció que el suelo urbano no era un recurso escaso y en consecuencia debía ser transado en forma libre, según los requerimientos del mercado.

En consecuencia, se propuso eliminar las restricciones al crecimiento de las áreas urbanas impuestas por la planificación en el pasado. El decreto supremo N° 420 de 1979, estableció la modificación del Plan Regulador Intercomunal de Santiago del año 1960, suprimiendo las regulaciones urbanas y estimulando el crecimiento de las áreas urbanas de acuerdo con las tendencias del mercado, estratificando social y espacialmente la ciudad.

Asimismo, en el contexto de la política desreguladora enunciada, los planes comunales realizados en el período tuvieron el objetivo central de liberalizar los controles preexistentes tales como reservas de uso del suelo y previsiones de crecimiento (Rodríguez, 1985).

Además, en 1980 se aprobó el Decreto Ley N° 3.516, que permitió la subdivisión mínima de predios rústicos a media hectárea. Esta norma ha sido muy criticada por los urbanistas pues ha permitido la formación de parcelas de agrado o vivienda en terrenos agrícolas, lo que ha implicado la expansión de las actividades urbanas fuera de los límites de la ciudad, ampliando considerablemente el tamaño de ésta y subutilizando terrenos aptos para la producción económica.

Entre las políticas habitacionales implementadas por el gobierno militar entre 1979 y 1986 están los programas de erradicación de campamentos, de radicación de campamentos y de sitios semiurbanizados. Larraín y Molina han planteado que estos programas han sido instrumentos importantes del deterioro ambiental y también de la segregación espacial experimentada por Santiago en el período. Especialmente la erradicación y los sitios semiurbanizados que habrían concentrado la miseria en los sectores periféricos e incorporaron a la ciudad unas 431 hectáreas de suelos agrícolas (Larraín, 1987).

El crecimiento en extensión de Santiago ha implicado la pérdida de la funcionalidad de la ciudad, lo que se ha visto reflejado, por ejemplo, en el aumento de los tiempos de viaje. La diversidad de problemas originados a raíz de la liberalización del mercado de suelo urbano provocó algunos cambios en la Política Nacional de Desarrollo Urbano, aprobada por decreto supremo N° 131 de marzo de 1985. La nueva "política ajustada" declaraba explícitamente que el suelo urbano es un recurso escaso y que por lo tanto el mercado de suelo debía estar sujeto a la planificación estatal.

Visión global: Academia, sociedad y medio ambiente

La influencia del movimiento internacional relacionado con el desarrollo sustentable y la toma de conciencia de algunos sectores acerca de la sobreexplotación de los recursos naturales y de los problemas de contaminación asociados al crecimiento económico del país, permitieron que el tema del medio ambiente tomara importancia en el debate nacional especialmente a partir de la década de los ochenta.

Destaca en este aspecto, el decreto supremo N° 271 de 1984 del Ministerio de Bienes Nacionales, que estableció la comisión interministerial de ecología que debía proponer al Presidente de la República "la creación de un organismo o sistema nacional de medio ambiente que formule, unifique, desarrolle e implemente las políticas que el supremo gobierno estime convenientes para la protección del medio ambiente y la racional utilización de los recursos naturales renovables".

Asimismo, se creó la Comisión Nacional de Ecología de acuerdo con el decreto supremo N° 680 de 1984 con el objetivo de asesorar al Presidente de la República en las acciones generales del gobierno vinculadas a la protección del medio ambiente y a la conservación de los recursos naturales renovables. Además, se originó la Comisión de Legislación del Medio Ambiente en 1985, que tuvo a su cargo la elaboración de un anteproyecto de Ley General sobre Protección del Medio Ambiente. Este anteproyecto circuló ampliamente y recibió numerosas críticas en un proceso de retroalimentación de la Comisión. Sin embargo, esta iniciativa no se materializó.

Tal como en el período anterior se pueden señalar diversas iniciativas desde un punto de vista legal, a modo de ejemplo, la Ley de Fomento Forestal (1974), uso del fuego para fines silvoagropecuarios (1980), creación del Sistema Nacional de Areas Silvestres (1984) diversas convenciones, la Ley sobre Industria Pesquera y sus derivados (1983), Regulación para la pesquería pelágica en I, II y VIII Regiones (1986), Código de Aguas (1981), Fomento a la inversión privada en obras de riego y drenaje (1985-1986) Ley de Navegación (1978). Convenios internacionales sobre contaminación marina (1977), Código de Minería (1983), Convenios y Tratados internacionales para la conservación de especies animales marinas), Convención sobre comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres -CITES- (1975), Incineración y calidad del aire (1976), Normas sanitarias mínimas para prevenir y controlar la contaminación atmosférica y establecimiento de normas de calidad del aire (1978) y diversas disposiciones sobre contaminación atmosférica en la Región Metropolitana (1979), basuras (1976 y 1980)) Protección agrícola (1981 y 1984), Indices de calidad del aire (1988, 1989) entre otras disposiciones.

A pesar de su retraso respecto del contexto internacional, el incipiente desarrollo de la conciencia ambiental en Chile permitió la inclusión en la Constitución de 1980 del artículo 19 N° 8, que "asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente".

En la década de los ochenta este artículo fue utilizado favorablemente ante los tribunales de justicia por grupos ecologistas y ciudadanos. Los casos en que se reconoció este derecho constitucional fueron en contra de cuatro industrias pesqueras de Arica que con sus emanaciones contaminaban el aire de dicha ciudad, de la extracción de agua de la laguna Chungará, y de CODELCO para que pusiera término definitivo a la depositación de relaves en el litoral de Chañaral. En estos casos los tribunales de justicia acogieron los recursos fundados en la defensa de esta garantía constitucional ambiental (Hajek, 1993).

Desde otra perspectiva, después de la fundación de CODEFF en la década de los sesenta, en 1974 se estableció el Instituto de Ecología, que a partir del empuje de su secretario general Juan Grau influyó notablemente en la opinión pública, sensibilizando al país en los temas ecológicos. En el recuerdo quedan las campañas que encabezó para salvar la Isla Pájaro Niño de Algarrobo, para evitar la ampliación del aeropuerto de Isla de Pascua y para incorporar a Chile en el acuerdo internacional de suspender la caza de ballenas.

Por otra parte, en el año 1988 se fundó el Instituto de Ecología Política (IEP) entidad que ha tenido a partir de entonces una activa participación en diversos aspectos de defensa del medio ambiente y de los recursos naturales a través de denuncias, campañas y estudios. Posterior a su fundación se establece RENACE (Red Nacional de Acción Ecológica) y el Observatorio de Conflictos Ambientales (IEP, com. personal).

Asimismo, de importancia en la creación y el desarrollo de la conciencia ambiental en la década de los ochenta fue el accionar de los centros científicos y académicos, que inicialmente centraron su atención en el diagnóstico de la situación ambiental del país. Destaca en este aspecto la creación de CIPMA (Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente), una corporación académica de derecho privado formada con el objetivo de contribuir al desarrollo de una conciencia nacional sobre la importancia de los recursos naturales y del medio ambiente en la calidad de vida de las actuales y futuras generaciones de chilenos (CIPMA, 1983).

Una de las realizaciones más notables de CIPMA fue la organización, a partir de 1983 y cada tres años, de los Encuentros Científicos sobre el Medio Ambiente, que reunieron a académicos y profesionales provenientes de universidades, empresas, organismos del sector público y privado, organizaciones gremiales, sociales y culturales y organismos internacionales y no gubernamentales, con el objetivo de debatir sobre las relaciones entre el medio ambiente y el desarrollo económico del país.

[1] Todavía el cobre representa más del 40% del total de las exportaciones nacionales.