



TASC

TRABAJO
DE ASESORIA
ECONOMICA
AL CONGRESO
NACIONAL

14

ISSN 0716-7782

ENERO DE 1991

ELEMENTOS BÁSICOS PARA UNA POLÍTICA SOBRE BOSQUE NATIVO

Las grandes extensiones de bosque nativo no están siendo aprovechadas en toda su potencialidad, debido a una explotación informal carente de las técnicas apropiadas.

No obstante los logros del D. L. 701 en la incorporación de tierras a la actividad forestal, dicho cuerpo legal no entrega los incentivos adecuados para un manejo forestal socialmente eficiente.

Esto, junto con la impotencia de medidas restrictivas para salvaguardar una explotación racional de los bosques, en particular de aquellos con especies autóctonas, sugiere la implementación de nuevos incentivos económicos.

El sector forestal ha adquirido gran relevancia para la economía del país, especialmente como fuente generadora de divisas; en la década de los '80 presentó, en promedio, un 9,4% de las exportaciones totales. Además, actualmente da ocupación directa a 88.000 personas.

Dentro del sector, el bosque nativo - aquel formado por especies autóctonas, como alerce, araucaria, coigüe, raulí y roble - aporta con sólo un 10% del volumen cortado anualmente para uso industrial, no obstante cubrir el 84% de la superficie forestal del país. La situación actual de degradación del bosque nativo chileno, que ha sido explotado destructivamente y sin un manejo silvicultural adecuado, junto con la posibilidad de una extracción en gran escala y sustitución por especies exóticas (por ejemplo, el eucalipto o el pino radiata), ha suscitado fuerte polémica en el último tiempo. Por un lado están quienes abogan por un manejo sistemático y con fines productivos del bosque nativo, y por otro lado aquellos que ven con alarma los efectos que acarrearía sobre el ecosistema una desaparición de especies autóctonas. Así, algunos importantes proyectos relativos a la explotación de bosque nativo están paralizados, a la espera de una definición oficial acerca del tratamiento definitivo que se le dará a este recurso. Al respecto, una

comisión interministerial apoyada por organismos técnicos especializados elaboró un documento llamado "Bases de políticas para el manejo, utilización, conservación y sustitución del bosque nativo". Este documento está siendo estudiado por el Gobierno para determinar la factibilidad de crear una ley especial para el bosque nativo.

En el presente Informe TASC, primero se describen los aspectos principales de la legislación que actualmente reglamenta la actividad forestal en Chile. Luego se analizan las distorsiones que perjudican un adecuado manejo de los bosques, en especial las especies autóctonas, y se presentan las mejores herramientas para corregirlas. Posteriormente, se discute en qué medida la legislación actual es coherente con dichos mecanismos. Y por último, se analizan los aspectos más importantes del documento sobre bosque nativo entregado para consideración del gobierno.

REVISIÓN DE LA LEGISLACIÓN FO- RESTAL CHILENA

La legislación sobre bosque nativo en Chile debe ser entendida como parte de una legislación más global que abarca a todo el sector forestal, debido

a la estrecha relación existente entre bosque nativo y plantaciones de especies exóticas.

Por casi 60 años el sector forestal en Chile ha tenido un tratamiento legal especial, donde el Estado ha jugado un rol preponderante en el estímulo de la actividad forestal. En 1931 se promulgó el D.L. 4.363, la llamada "Ley de Bosques", con los objetivos de fomentar la forestación y proteger el medio ambiente relacionado. Esta ley fue derogada en 1974 y sustituida por el D.L. 701 (posteriormente modificado en 1979 con el D.L. 2.465 y complementado en 1980 con el Reglamento del D.L. 701), cuyos objetivos eran los de fomentar la forestación de las tierras aptas, asegurar la reforestación de los bosques explotados, racionalizar los procesos de explotación y estimular el manejo óptimo del recurso. El D.L. 701 incentiva la forestación mediante un subsidio del 75% de sus costos, el cual se paga una sola vez por cada superficie forestada. Además se subsidian los costos derivados del manejo de estos nuevos bosques y los trabajos previos de estabilización. Por otro lado, el D.L. 701 contempla una serie de franquicias tributarias para los terrenos declarados de aptitud preferentemente forestal, los bosques naturales y los bosques artificiales. Estas corresponden a la exención del pago de impuestos territoriales, exención

PROYECTO DE LEY "ESTUDIO Y EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL"

Los diputados señores Barrueto, Horvath, Gutenberg Martínez y Ringeling han presentado recientemente un proyecto de ley que, según su contenido central, parece ser complementario a un proyecto de ley más general sobre protección del ambiente y de la naturaleza. En él se propone que todo programa, proyecto y plan, privado o público, esté acompañado de una declaración y eventualmente de una evaluación del impacto ambiental involucrado. Éste es un método adicional o alternativo para fiscalizar el cumplimiento de normas establecidas en la ley, donde la relación costo-efectividad determina la conveniencia de los distintos métodos. Dicha relación sería favorable al requerimiento de un estudio de impacto ambiental cuando, por ejemplo -tal como como aparece en el proyecto de ley a modo de antecedente- se estime una irreversibilidad en los daños a la naturaleza o al medio ambiente, ya que en estos casos la fiscalización posterior sería estéril.

Sin embargo, este proyecto de estudio de impacto ambiental también aborda tópicos que ya están considerados en el proyecto de ley sobre protección del ambiente y de la naturaleza, en particular algunas definiciones y la noción de niveles máximos de contaminación permisibles.

En síntesis, el proyecto de ley sobre estudio y evaluación del impacto ambiental debiera subordinarse a una ley general sobre el medio ambiente -quizás como una ley específica que derive de un proyecto de ley como el que motivó este informe- constituyendo la especificación de un mecanismo de fiscalización alternativo o adicional a otros que surjan de esa ley general.

OTROS PROYECTOS RELACIONADOS CON EL MEDIO AMBIENTE

En el último tiempo los parlamentarios han presentado al Congreso Nacional otros proyectos sobre el tema de medio ambiente. Estos son:

- (a) "Cuidadores del Medio Ambiente", de los diputados señores Carrasco, Gutenberg Martínez, Ortiz, Reyes y Rojos.
- (b) "Contaminación Ambiental de Acueductos y Cauces Artificiales o Naturales", del diputado Sr. Juan Martínez.

cuenta la existencia de relaciones inter-recursos y el hecho de que normalmente los impactos ambientales derivados de las actividades humanas afectan simultáneamente a más de un recurso. Un ejemplo de estas interrelaciones se da en el caso del recurso agua. Su uso inadecuado por riego excesivo puede afectar al recurso suelo causando revenimiento.

Un problema adicional que puede surgir al adoptar este enfoque por recursos, y que en algún grado está presente en el proyecto, es que otros tipos de contaminación que no sean de agua, aire o suelos, tales como la contaminación por ruido, radiación o luz, reciben un tratamiento marginal.

3. El proyecto de ley también asigna deberes al Estado que se derivan de algunos de los preceptos constitucionales antes mencionados. De esta asignación surgen aspectos que deben destacarse.

a) La asignación de deberes está hecha con distinto grado de especificidad. Mientras por una parte se plantea un deber bastante general para el Estado, como es el de "adoptar medidas para que la utilización de los componentes del ambiente que son de propiedad común se efectúe de manera que se satisfagan las necesidades de la nación y mantengan su potencialidad para mejorar la calidad de vida de la

sociedad", por otra se definen deberes bastante específicos, como por ejemplo el de "preservar muestras de ecosistemas propios del país".

b) Cuando el proyecto asigna al Estado el rol de velar porque el uso del suelo se efectúe sin dañar a terceros o al patrimonio ambiental, se está introduciendo el concepto de externalidad.

c) En cuanto al rol del Estado en la preservación de la naturaleza, que se refiere a la mantención de las condiciones naturales de las especies y ecosistemas propios de país, el proyecto lo acota a muestras. Esta asignación puede llevar a preguntarse por la justificación para que el Estado mantenga reservas forestales o mantenga varios parques nacionales que correspondan al mismo ecosistema. Las mismas consideraciones se pueden hacer con respecto a la labor que el proyecto le asigna al Estado en la conservación de especies, que se refiere al uso de los recursos renovables de forma de obtener el mayor valor presente, lo cual queda limitado a la flora y fauna autóctona.

¿Significa esto que el Estado debe mantener, por ejemplo, un sólo parque nacional dedicado a la conservación de la araucaria?

d) El proyecto también asigna al Estado el deber de desarrollar progra-

mas de educación ambiental a fin de aumentar la responsabilidad individual y la participación de la sociedad en la protección del ambiente. Al respecto, cabría agregar el rol del Estado en cuanto a incentivar labores de investigación relacionadas con el ambiente y el uso de recursos, así como en la difusión de los resultados y conocimientos que surjan de ellas.

4. Uno de los artículos de mayor trascendencia del proyecto de ley es el que establece que la fijación de los niveles máximos permisibles de contaminantes que definen un ambiente libre de contaminación para todo el territorio nacional debe tener por objeto la protección de la salud humana. Establece, además, que podrán fijarse niveles que respondan a objetivos distintos a la salud humana con un ámbito de validez comunal. De cualquier manera, se especifica que los niveles máximos a que se está haciendo referencia deben respaldarse con un informe técnico.

Al respecto cabe hacer algunas consideraciones.

a) La importancia de este artículo radica en que pone de relieve que la contaminación es función de los objetivos de protección que se definan. Así, la definición de medio ambiente libre de contaminación está íntima-

