

## Análisis Forestal del Proyecto de Ley de Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal

**HARALD SCHMIDT**

- Encarar la recuperación y conservación de los bosques nativos a través de la producción forestal sostenible -como lo hace el proyecto recientemente enviado, en su nueva versión, por el Gobierno al Senado de la República- es acertado y realista.
- Pero no basta con normar la actividad forestal para recuperar el bosque nativo. Su eliminación y deterioro se produce en forma menos notoria, pero con mayor intensidad por cultivos agrícolas y pastoreo. Estos aspectos no se consideran en el proyecto de ley y ninguna otra legislación norma al respecto.
- La definición de los bosques de protección en el proyecto de ley es general y arbitraria. La prohibición de la cosecha de madera no sólo no se justifica sino que puede tener consecuencias perversas. Estos, como cualquier otro bosque, deben estar insertos en un plan de ordenación forestal y requieren un manejo silvícola consecuente con los objetivos específicos de protección. Así se procede en países avanzados, con larga tradición forestal.
- Si bien los principios utilizados en el proyecto para definir los bosques de producción son adecuados, faltan las normas con la definición de los principios y criterios técnicos como marco general, para orientar la reglamentación y las normas específicas relativas a los planes de manejo y ordenación, que deben elaborarse en un plazo de 180 días después de la aprobación de la ley.
- Uno de los aspectos más críticos del proyecto es el pago de un impuesto por toda corta de cosecha o eliminación de bosque nativo. El impuesto es alto y el efecto puede ser positivo para desincentivar el no manejo y la transformación de bosques nativos. Pero por otro lado la medida puede tener efectos perversos, encarece y desincentiva el manejo forestal y la vía legal de utilización de los bosques. Condicionar la autorización para iniciar nuevas faenas e intervenir otras superficies al cabal cumplimiento del plan de manejo y ordenación establecido podría tener mayor efectividad por las consecuencias para una empresa.

Harald Schmidt es Ingeniero Forestal. Universidad de Chile. Doctor en Ciencias Forestales, Universidad de Göttingen, Alemania. Profesor titular e investigador del Depto. de Silvicultura de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, Universidad de Chile.

**Puntos de Referencia** es editado por el Centro de Estudios Públicos. Director responsable: Arturo Fontaine Talavera. Dirección: Monseñor Sótero Sanz 175, Providencia, Santiago de Chile. Fono 231 5324 - Fax 233 5253.

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP. Esta institución es una fundación de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objetivo es el análisis y difusión de los valores, principios e instituciones que sirven de base a una sociedad libre.

Los objetivos del Proyecto de Ley de Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal son simples y precisos en la nueva versión recientemente enviada por el Gobierno al Senado de la República. Se pretende:

- a) "La protección, recuperación y conservación del bosque nativo chileno".
- b) "Una intervención esencialmente sustentable en el bosque nativo".

A través de esta ley son regulados los bosques de protección y los de producción, que cubren aproximadamente 90% de la superficie de bosques nativos del país. El resto, los bosques de preservación, se ubica en el Sistema de Areas Silvestres Protegidas.

### Comentario general

Encarar la recuperación y la conservación de los bosques nativos a través de la producción forestal sostenible es acertado. Es la forma más realista para lograr no sólo los objetivos nacionales de conservación, sino también para satisfacer la exigencia internacional de sustentabilidad para la comercialización de los productos del bosque nativo en los mercados más sensibles de Europa y Norteamérica.

La nueva propuesta se funda en la utilización del bosque nativo bajo las premisas de ordenación y del manejo sostenible. La fórmula no es nueva, la ordenación y el de manejo sostenible son conceptos forestales antiguos, plenamente vigentes, que rigen en todos los países forestalmente desarrollados.

Seguramente la propuesta va a generar resistencia en muchos sectores en el país y pocos podrán confiar en que la solución del problema pueda venir del sector productivo. Con

justa razón, pues la utilización de la madera del bosque nativo se basa en el denominado plan de manejo y los resultados no han sido satisfactorios. Pocos son los bosques que técnicamente pueden calificarse como bien manejados en el país.

En realidad, el plan de manejo en la normativa vigente desde 1974 es un instrumento limitado al corto plazo, destinado a regular la corta y asegurar la regeneración. La ordenación y la producción sostenible a largo plazo están ausentes en la legislación forestal actual. Por lo tanto, en la nueva normativa para el bosque nativo no sólo se deben introducir estos conceptos, sino que además modificar profundamente la forma de proceder actual para que el manejo pueda ser efectivamente sustentable.

Pero no basta con normar la actividad forestal para recuperar el bosque nativo, como muchos creen. La eliminación y el deterioro del bosque nativo se producen en forma menos notoria, pero con mayor intensidad por cultivos agrícolas y pastoreo en los bosques. Estos aspectos no se consideran en el proyecto de ley y ninguna otra legislación norma al respecto.

### Bosques de protección

Los bosques de protección corresponden al 67% de la superficie de los bosques nativos en el país. Se definen en el proyecto de ley o como bosques ubicados en suelos frágiles, en pendientes iguales o superiores a cuarenta y cinco por ciento, a orillas de fuentes, cursos o masas de agua o que constituyen hábitat natural y presente especies vegetales o animales únicas o escasas.

Esta definición es muy general, arbitraria, y no obedece necesariamente a zonas de riesgo que requieren protección. No se innova

respecto a las normas antiguas. Como medida de protección no se permite la cosecha de madera, lo que en muchos casos no sólo no se justifica, sino que puede tener consecuencias perwersas. Estos, como cualquier otro bosque, deben estar insertos en un plan de ordenación forestal y requieren un manejo silvícola consecuente con los objetivos específicos de protección. Así se procede en países avanzados con larga tradición forestal. Por la importancia que les asigna la sociedad a estos bosques y para que efectivamente puedan cumplir los objetivos de protección, deberían ser de interés preferente y su manejo, en general de mayor costo, bonificado.

En la práctica los bosques de protección son los bosques menos protegidos y si no se incluyen activamente en la actividad forestal igual como los bosques de producción a través del manejo, se continuará su deterioro por abandono, explotación ilegal y mal uso agrícola y ganadero.

### Bosques de producción

Se define en el proyecto de ley los bosques de producción por exclusión, como "bosque nativo que no constituye bosque de protección y no integra el Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas".\* La superficie es aproximadamente 3,5 millones de hectáreas, lo que corresponde al 24% de los bosques nativos. Incluye bosques bien conservados y bosques degradados.

\* **Nota del Editor:** El Mensaje que acompaña a la Indicación señala que es necesario conceptualizar figuras fundamentales contenidas en el proyecto, destacando la clasificación de bosques según sus funciones preferentes. De acuerdo con lo anterior, se distingue entre bosques de preservación, identifi-

La preocupación del proyecto se centra en estos bosques. El principio central de la producción forestal sustentable y los instrumentos para regular la utilización y la intervención de los bosques son el plan de manejo y la ordenación a nivel predial. Se contemplan además bonificaciones y un impuesto que afecta toda corta de cosecha y la eliminación de bosque nativo. El impuesto es restituido en programas de corta, que acreditan la regeneración y un manejo posterior.

Estos principios son adecuados, pero sólo están enunciados en el proyecto de ley. El Título II "Del Plan de Manejo y la Ordenación" se refiere a aspectos administrativos. Faltan las normas con la definición de los principios y criterios técnicos como marco general para orientar la reglamentación y las normas específicas relativas a los planes de manejo y ordenación, que deben elaborarse en un plazo de 180 días después de la aprobación de la ley.

Un plan de ordenación forestal para un predio requiere flexibilidad para diseñar y adaptar la estrategia de intervención y de producción silvícola a las condiciones específicas de los bosques.

La tendencia en los últimos años ha sido mejorar y establecer normas de manejo por tipo

---

cándolos con el Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), lo que debiera ser objeto de una ley especial, y bosques de protección y de producción. Estos dos últimos son definidos por la indicación en los siguientes términos (artículo 2º, números 5 y 6):

"Bosque nativo de protección: bosque nativo ubicado en suelos frágiles, en pendientes iguales o superiores a cuarenta y cinco por ciento, a orillas de fuentes, cursos o masas de agua o que constituya hábitat natural y presente especies vegetales o animales únicas o escasas".

"Bosque nativo de producción: bosque nativo que no constituye bosque de protección y no integra el Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas".

forestal; también en el proyecto de ley se contempla "planes de manejo tipo". Esto estandariza y facilita la tramitación de un plan de manejo, pero no se ajustan necesariamente a las condiciones específicas de los bosques, a los requerimientos silvícolas del plan de ordenación y a los objetivos de producción de las empresas.

A manera de ejemplo, las normas de adhesión para los bosques de lenga permiten sólo determinadas intervenciones y no otras que silviculturalmente son necesarias. Lo anterior se traduce en desaprovechar la mitad de la posibilidad de cosecha sustentable en un predio, pérdidas importantes de madera y atrasar innecesariamente el mejoramiento de los bosques.

### Impuesto al manejo

Uno de los aspectos más críticos del proyecto es el pago de un impuesto por toda corta de cosecha o eliminación de bosque nativo. La señal que se pretende dar con esta imposición es disminuir la presión sobre el recurso. El impuesto es alto y el efecto puede ser positivo para desincentivar el no manejo y la transformación de bosques nativos. Pero por otro lado la medida puede tener efectos perversos, encarece y desincentiva el manejo forestal y la vía legal de utilización de los bosques, especialmente en el caso de los pequeños propietarios.\*

Para las cortas que vayan a realizarse en el marco de los planes de manejo y ordenación, el pago de impuestos también puede tener consecuencias no deseadas. Un impuesto único fijo que no discrimina por tipo de intervención y tampoco por la cantidad y la calidad de pro-

ductos que se extraen del bosque, favorece intervenciones fuertes en los mejores bosques y la extracción de la mayor cantidad y calidad de productos. En algunos casos, eso es compatible con los objetivos de manejo, pero muchas de las intervenciones, especialmente las de menor intensidad y la de mejoramiento, que deberían hacerse, se desincentivan por el impuesto\*\*

En el caso de los bosques de lenga, por ejemplo, se harían las cortas de protección fuertes, con extracciones de 50 a 70% de la madera. El impuesto sería aproximadamente 20 dólares por metro cúbico. Se evitarían las cortas de mejoramiento, que en su conjunto permitirían duplicar el volumen aprovechable y optimizar la ordenación y la producción futura en el predio. El impuesto para este tipo de cortas sería del orden de 40 a 60 dólares por metro cúbico, lo que excede el valor de la madera, que en estos casos es de calidad fundamentalmente pulpable.

Gravar el manejo en un plan de ordenación a largo plazo es absurdo, si posteriormente se restituye el impuesto y además se bonifica. Quizás más que un impuesto se trata de una garantía que obliga a manejar para recuperar "el impuesto". De ser así, condicionar la autorización para iniciar nuevas faenas e intervenir otras superficies al cabal cumplimiento del plan de manejo y ordenación establecidos tendría mayor efectividad por las consecuencias para una empresa.

\* **Nota del Editor:** No puede descartarse que los efectos negativos de floreamiento (extracción de los mejores individuos de un bosque) que contribu-

ye a la degradación del bosque, "incendios" y cortas ilegales de bosques nativos se produzcan también durante la tramitación y discusión del proyecto de ley en el Congreso Nacional, favorecido por la imposibilidad de efectuar una fiscalización adecuada.

\*\* Véase Nota del Editor anterior