Modifica el Reglamento de la Cámara de Diputados para crear la Comisión de Política y Desarrollo Forestal
Boletín N°11946-07

Antecedentes generales

El establecimiento de una Comisión Forestal permanente en la Cámara de Diputados se justifica en dos realidades fundamentales que caracterizan la situación legal e institucional vigente del sector forestal al nivel nacional. En primer lugar, como razón práctica y urgente está el hecho de encontrarse en tramitación dos proyectos de ley que están experimentando diferencias importantes en el ámbito legislativo y político. En segundo lugar, está la razón de fondo de ordenar el desarrollo sectorial aplicando instrumentos eficaces y coherentes con las características esenciales de las actividades forestales, entre las que destacan su amplitud territorial y su extensión en el tiempo para producir los resultados de sus procesos.[1]

Una Comisión Forestal, especializada en la temática del sector podrá contribuir a resolver el conjunto de carencias legales y administrativas con el enfoque integral y comprehensivo de la Política Forestal 2015 – 2035, decretada en el 2015, con el acuerdo de los principales actores involucrados en el sector representados por sus máximos directivos tanto públicos como privados.

---

1 Los párrafos de fundamentación pertenecen al especialista José Leyton Vásquez. Informe especial preparado para el H.D. Jaime Tohá G.

1. Breve caracterización del sector

El sector forestal nacional ha carecido históricamente de una conducción integral y coherente de sus principales actividades. Desde la Ley de Bosques de 1925, estas se han regido por acciones legislativas parciales, o bien específicas para determinadas actividades, asociadas a creación o fusión de organismos del sector público.

Los episodios legales e institucionales de mayor relevancia posteriores a la Ley de Bosques (Decreto Ley No. 656, de 1925), fueron el D.L. No. 4.363 de 1931, la creación del Instituto Forestal en 1962, la creación de la COREF en 1968 que se fusionó con el Departamento Forestal del MINAGRI dando origen a la actual CONAF, desde 1972, el D.L. 701 de 1974, de fomento a la forestación la ley de Fomento y Recuperación del Bosque Nativo (No. 20.283), y el Proyecto del SFN en trámite. Hay que agregar dos leyes promulgadas en 1984 que no se cumplieron (creando el Servicio Forestal No. 18.348 y la Ley del SNASPE No.18.362).

Desde la década de 1950 egresaron los primeros ingenieros forestales formados en la U. de Chile, agregándose sucesivamente otros centros universitarios: U. Austral, U. de Talca, Pontificia U. Católica, U. de Concepción, U. Católica del Maule, algunas de ellas con escuelas técnicas del ramo. Actualmente se desempeñan en organismos públicos y empresas privadas alrededor de

1.000 ingenieros forestales en el país. En conjunto laboran en actividades forestales directas e indirectas unos 300.000 obreros, que cuentan para su representación con la CTF. Los estudiantes de ingeniería forestal se organizan en la CONECIF y suman en la actualidad alrededor de 300.

Además de las leyes no cumplidas arriba mencionadas, en 1968 se elaboró en el MINAGRI con asistencia de la FAO, un proyecto de ley forestal, el cual por prioridad de la Ley de Reforma Agraria en el mismo año, se redujo a un par de artículos forestales dentro de su articulado.

Entre otras iniciativas para formular participativamente una política o estrategia de desarrollo forestal al nivel nacional, destacan el PAF- CHILE en 1994 y la Propuesta liderada por el CIFAG en el 2008, las cuales no se ejecutaron por falta de prioridad dentro del MINAGRI.

Uno de los principales problemas sectoriales vigente es la excesiva concentración económica en las actividades forestales de producción, donde destacan dos grandes conglomerados económicos con una posición monopólica en rubros como celulosa, madera aserrada y tableros de madera. Además, son dueños de dos tercios de las plantaciones de pino y eucalipto que les aseguran la casi totalidad del abastecimiento de materia prima para sus plantas industriales. La inversión forestal e industrial de los rubros productivos del sector se calcula en unos US$ 18.000 millones.

En el otro extremo figuran 22.000 pequeños propietarios de plantaciones establecidas, en su gran

mayoría, al amparo del D.L. 701 y del financiamiento con créditos de INDAP o del Banco Estado, los cuales por diversas dificultados presentaron en su momento una elevada morosidad, que culminó con la suspensión de estos créditos. Además, aquellos que fueron cosechando sus plantaciones entraron en desigualdad al mercado con sus productos. Otros 50.000 pequeños propietarios poseen bosque nativo que por su escasa productividad maderera (casi solo leña), están dedicando sus predios a explotaciones turísticas.

Los hitos más relevantes en la trayectoria histórica de las actividades forestales nacionales, destacan entre otros los siguientes:

- Los resultados de la misión Haig en 1944 que informó de la existencia de 14 millones de ha de bosque nativo, concentrado en las regiones desde O'Higgins al sur, con 10 millones de ellas en las regiones de Aysén y Magallanes. Desde Maule a Chiloé, las condiciones de estos bosques se calificaban como en estado de deterioro en diversos niveles. En estas zonas del país se explotaba la madera en esos años, principalmente para leña y construcciones, cuando no eran "habilitados" para el uso agropecuario. Desde fines del siglo XIX las formaciones de bosques en zonas áridas y semiáridas del norte del país, se explotaron como combustible para las actividades mineras, lo que causó su casi completa desaparición.

En el tratamiento del bosque nativo de protección y conservación se había iniciado desde principios del siglo

XX, la creación de parques nacionales y de reservas forestales, que han venido siendo responsables de la mantención de ecosistemas forestales protegidos con una cobertura de bosque nativo de alrededor de 4 millones de ha. Se trata del SNASPE, administrado por la CONAF desde su creación en 1972.

- Desde la década de los años 1930, se registran iniciativas de forestación masiva con especies exóticas –en principio pino radiata y más tarde también con eucaliptos- realizadas por algunos empresarios privados y en especial por la inversión de fondos de pensión de las cajas de previsión de la época (CANAEMPU, SSS, SNS) y por empresas de CORFO, llegando en su conjunto a un inventario de alrededor de 50.000 ha. Con la creación de la COREF se introdujo el sistema de convenios de forestación que contrataba con propietarios privados la plantación de sus predios (aportando con fondos del presupuesto de la nación, hasta el 75% del costo por ha). Durante sus 10 años de aplicación con este sistema se forestó más de 250.000 ha hasta 1978.

- En ese período se instalaron las primeras plantas de producción de celulosa y papel destacando la CMPC, Constitución, Arauco e INFORSA, (estas 3 últimas con inversión de la CORFO), junto a grandes aserraderos (San Pedro) y plantas de tableros (Cholguán) abastecidas por la cosecha de las plantaciones establecidas.

- El año 1974 con la promulgación del D.L. 701, se inició un proceso de plantaciones que llevó a promedios anuales de

más de 100.000 ha en la década de los años de 1990, favorecidos por la bonificación estatal del 75% de los costos y por la privatización de los activos fiscales. Hasta la primera década de este siglo, se registraba un inventario de 2.5 millones de ha de plantaciones de pino y eucalipto. Así, se produjo una sustitución progresiva de la explotación para el aprovechamiento industrial del bosque nativo por la cosecha de las plantaciones, llegando desde un 95% en las primeras décadas del siglo pasado a representar menos de un 3 % en años recientes. Se puede afirmar como una consecuencia esencial de este cambio la permanencia actual de gran parte del bosque nativo remanente.

- El 12 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial el Decreto No. 08/215 (del MINAGRI) que crea el Consejo de Política Forestal a cargo de la elaboración de la Política Forestal para el período 2015-2035 (Decreto 12/2016)
- Considerando la composición actual del Consejo de Política Forestal, en donde participan los ejecutivos superiores de la mayoría de las organizaciones involucradas en el conjunto de actividades forestales del país, se puede concluir que la articulación institucional de ese grupo de autoridades, representa a cabalidad lo que se debería entender por sector forestal.

2. Escenarios recientes y futuros

Recientes

Considerando el período desde 1990 a la fecha, se intentó desde el principio ordenar la situación heredada del sector

de vuelta a la democracia, formulando para el efecto el Plan de Acción Forestal (PAF- CHLE), en que con el apoyo de la FAO, se propuso la "acción" en 3 ejes principales: "agricultura familiar campesina" (AFC), industria de la madera (PyME forestal) y SNASPE. Sin embargo, los proyectos propuestos (que sumaban US $ 300 millones), no se ejecutaron, aunque en la "Mesa Redonda Internacional" de febrero de 1994, el Banco Mundial, BID y el Gobierno sueco, acordaron financiarlos. Como el gobierno recién asumido no dio el seguimiento nacional a la iniciativa, el proceso se frustró totalmente.

En los años 2007-2008 con el apoyo y la metodología de la FAO el CIFAG convocó a 9 instituciones representativas de los diversos subsistemas del sector: grandes empresas, AFC, PyME forestal, trabajadores forestales, ONG ambientalistas, centros de estudios y la confederación de estudiantes forestales universitarios, culminando en una propuesta de Política Forestal del sector privado a los poderes del Estado. Aunque el Senado y el MINAGRI recibieron positivamente la presentación de la propuesta, una vez más la iniciativa estatal no se plasmó en el seguimiento propuesto de una ordenada planificación de programas y proyectos para cada uno de los subsistemas participantes.

Ambos ejercicios de planificación sectorial abortados, dejaron al menos la conclusión que los actores sectoriales demostraron su capacidad de consensos o acuerdos integrales y coherentes para formular participativamente

una “hoja de ruta” del desarrollo forestal. Es posible que dichos precedentes hayan dado los fundamentos esenciales para la creación del Consejo de Política Forestal que formulara la propuesta de Política Forestal 2015 – 2035.

Para mejorar la posición sectorial de la AFC, se extendió dos veces la vigencia del D.L. 701 “limitando” el acceso a la bonificación de los grandes y medianos propietarios. El bajo impacto de las medidas culminó en la extinción del subsidio. O sea, se mantuvo la tendencia de desmejoramiento de la participación de la AFC, aunque en el 2003 se aprobó un Plan Forestal Campesino, formulado por el MUCECH con el apoyo sostenido de la FAO, pero carente de la contribución necesaria de los organismos de fomento del Estado.

El resultado ha sido una reducción drástica del ritmo de nuevas plantaciones (promedio inferior a las 10.000 ha/año en el último decenio), aportando la reforestación de los bosques cosechados (requisito para las plantaciones acogidas al D.L. 701), unas 20 o 30 mil ha/año. Las plantaciones de los pequeños propietarios se redujeron totalmente y sus predios con escaso manejo y sin rentabilidad les están limitando la posibilidad de reforestarlos. El escenario reciente en este aspecto revela el fracaso de los programas de fomento para este segmento de propietarios, asociado a su “quiebra” por morosidad y nula rentabilidad de su producción forestal dado su acceso a un mercado oligopsónico.

La proyección del bosque nativo, registra un mejor

diagnóstico, en parte por la sustitución de su explotación maderera y en mayor parte por la exitosa administración del SNASPE. En este caso se promulgó en el 2008 (al cabo de 15 años de tramitación), la ley de Fomento y Recuperación del Bosque Nativo (No. 20.283), contemplando, bonificaciones por conservación y por manejo productivo. La evaluación de sus resultados, concluye que sus efectos distan bastante –al menos hasta ahora- de los objetivos perseguidos.

Por su parte, la gran empresa mantuvo su crecimiento sostenidamente en los rubros de celulosa, papel, tableros de madera y madera aserrada, manteniéndose la concentración económica dentro del sector, que se refleja en la internacionalización de los dos principales holdings y en el exitoso incremento sostenido de sus exportaciones, en especial de la celulosa y papel, cuya producción anual alcanza hoy día los 6.3 millones de toneladas y las ventas al exterior supera los US $ 5 mil millones al año.

En el ámbito legal e institucional del sector, el escenario reciente está marcado por iniciativas de modificaciones del D.L. 701 ya mencionadas, del proyecto de creación del Servicio Nacional Forestal en reemplazo de la CONAF y de la creación del Servicio de Biodiversidad.

Como resultado de estos cambios, en el primer caso culminó con el vencimiento del subsidio de forestación y en el segundo caso con una dilatada tramitación a pesar de las urgencias aplicadas al proceso. En efecto, el mensaje del proyecto de ley que crea el Servicio Nacional Forestal y

modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones, inició en abril del 2017 su tramitación en la Cámara de Diputados y a principios del 2018 ha sido recién aprobado en general por el Senado. Las principales discrepancias sobre su contenido han radicado en el status del personal que pasará de la CONAF al SERNAFOR, tema que no se ha resuelto aún con el acuerdo de las partes. En forma simultánea se tramita en el Congreso la creación del Servicio de Biodiversidad, cuyo principal efecto sobre la institucionalidad forestal es que se traspasaría el SNASPE al ámbito del Ministerio de Medio Ambiente.

El escenario actual presenta una situación legal e institucional del sector con severos déficits en materia de fomento a la forestación, manejo del bosque nativo, promoción de la PyME forestal, prevención de incendios forestales, y jerarquía de las instituciones del sector público. En el caso del fomento a la forestación de pequeños propietarios de predios con aptitud forestal, se intentó sin éxito varios programas específicos de fomento sustentados en políticas diferenciadas (a través de las modificaciones al D.L. 701 arriba mencionadas), sin cambiar dos aspectos limitantes para este segmento de propietarios: i) el financiamiento de la plantación antes de percibir el subsidio, y ii) el compromiso de reforestar las plantaciones establecidas con el subsidio. Ello condujo a un endeudamiento que comprometía garantías que no se cumplieron (endoso del bono cuando se aprobara por CONAF el éxito de la plantación al año siguiente y

patrimonio del beneficiario del crédito bancario). En la región de Coquimbo los pequeños propietarios que forestaron en la década del 2000 al 2010, con financiamiento de INDAP y Banco Estado, con la garantía de la bonificación del D.L. 701 y de su patrimonio, colapsaron totalmente por la sequía de 5 años continuos en la región.

En el caso del fomento al manejo y conservación del bosque nativo, se ha llegado a reducir el requisito del plan de manejo por la autorización de un plan de corta de 5 años, lo que desvirtúa el espíritu y la letra de la ley, en orden a recuperar dicho bosque a través de su manejo sustentable.

En cuanto a la PyME forestal, persiste su problema de abastecimiento de materia prima por carecer de suficientes bosques propios y depender de los precios de los grandes propietarios de las plantaciones.

En cuanto a la prevención de incendios forestales, la ineficacia del programa por años de años, culminó en la temporada 2016 – 2017 con la catástrofe de las cerca de 500.000 ha quemadas que redujeron a cenizas numerosos poblados desde la región de O'Higgins a la del Biobío. Tanto las disposiciones legales como la gestión de CONAF demostraron que se requiere un cambio radical de la estrategia respectiva.

El único programa que sale librado en el escenario reciente, es el SNASPE, aún sin ley y con recursos paupérrimos ha salido adelante con el manejo de 14

millones de ha, y con exitosas actividades de fomento al turismo de naturaleza.

Futuros

Con política forestal 2015 – 2035

En definitiva, el desarrollo sustentable del sector reclama la carencia de una propuesta integral y coherente de desarrollo de corto, mediano y largo plazo. Se espera que ello ocurra con la ejecución de la Política Forestal 2015 – 2035.

- ¿Por qué la Política "superaría" los graves problemas sectoriales crónicos vigentes?

Porque en ella se plantea un conjunto de objetivos, metas y plazos, en que coinciden los principales actores sectoriales, en donde se marca un itinerario de 20 años, articulando los componentes sociales, ambientales y productivos de las actividades forestales en forma integral y coherente.

- ¿Por qué la Política se adecuaría a enfrentar los grandes desafíos ambientales mejorando la contribución forestal a la captura de carbono, conservación de la biodiversidad y de las cuencas hidrográficas, y a las políticas mundiales sobre el cambio climático?

Porque en sus cuatro ejes estratégicos se enfatiza el requisito de sustentabilidad de las actividades programadas para todo el período.

- ¿Qué hay que agregar al avance actual de la Propuesta para lograr eficazmente su cumplimiento?

En lo esencial dos aspectos claves: Primero la

desagregación regional y local de estrategias, metas y plazos. Mediante la instalación en regiones de réplicas del Consejo, a cargo de la formulación de programas y proyectos territoriales. Segundo, la atribución de liderazgo sectorial al Consejo. Mediante la mutación de su carácter actual asesor y consultivo, a un rol de órgano superior del sector.

Sin política forestal 2015 – 2035

En este escenario, se mantiene la tendencia de dispersión e incoherencia de la planificación de objetivos, metas y plazos, de las actividades forestales de modo aislado y descoordinado.

El apoyo a la AFC sustentado en subsidios mantendría el tratamiento individual de cada segmento de propietarios y productores.

La PyME forestal carecería como hasta ahora de un enlace eficaz con el suministro de materia prima y servicios y una mejor relación con la cadena de distribución y comercialización de sus productos.

El SNASPE con la baja prioridad recibida tradicionalmente, perdería su valiosa trayectoria al ingresar al ámbito de la administración del Ministerio del Medio Ambiente, tal como lo ha ratificado la actual ministra.

Solo la gran empresa concentradora, con su acelerado desarrollo de inversiones, tecnología y con notable éxito de su internacionalización se mantendría como el rostro

triunfador del sector.

En definitiva, un escenario en que no se ejecute la propuesta de la Política Forestal 2015 – 2035, tendría consecuencias como el desastre de los incendios forestales de temporadas pasadas.

3. Fundamentos que justifican la creación de la Comisión Forestal en la Cámara de Diputados

Tamaño y trascendencia del sector forestal nacional

La existencia de alrededor de 20 millones de ha de recursos forestales (bosque nativo, plantaciones forestales y terrenos forestables) representa el mayor patrimonio natural dentro de todas las actividades silvoagropecuarias, equivaliendo a un 27% del territorio continental de Chile. Ello se reproduce en una significativa complejidad de su gestión, lo que no ha sido manejado suficientemente de acuerdo a su enorme potencial para contribuir al desarrollo del país.

Con una participación del 2.3% en el PIB global, las actividades económicas del sector destacan en su contribución al empleo, la inversión, la producción industrial y las exportaciones.

En el ámbito de la conservación de ecosistemas forestales, se reconoce el importante rol que ha desempeñado el SNASPE a lo largo de más de un siglo desde la creación de los primeros parques nacionales y cuyas más de cien unidades cubren unas 14 millones de ha. (4 millones de ellas con bosque nativo).

Como grandes desafíos para el desarrollo sectorial, prevalecen dos problemas de gran magnitud cuya solución requiere de medidas complejas y de largo plazo que deben formar parte prioritaria de la estrategia de desarrollo. Se trata de la concentración económica de los factores productivos y de la situación de desigualdad de los pequeños propietarios y productores forestales.

Ineficacia legal e institucional vigente dentro del sector

El escenario sectorial reciente (desde 1990) registra un desempeño del Parlamento Nacional evaluado como poco eficiente, a juzgar por la diferencia entre los resultados esperados y los realmente logrados, en materia legislativa e institucional. En gran parte ello se explica por imperfecciones de los proyectos enviados por el Ejecutivo y por la ineficacia de las comisiones parlamentarias para repararlas.

En efecto, las dos modificaciones al D.L. 701 de 1974, en 2005 y el 2012, que perseguían aplicar una política diferencia en favor de la AFC, resultaron en una participación muy precaria de la reforestación en predios de pequeños propietarios campesinos. La ley 20.283 de larga tramitación tampoco ha derivado en un progreso significativo del manejo del bosque nativo, a pesar de contener bonificaciones para los usuarios.

Una serie de indicaciones parlamentarias urgidas por la gravedad progresiva de los incendios forestales ha

carecido de continuidad y de respaldo presupuestario.
Actualmente se tramitan dos iniciativas en el Congreso relacionadas con la institucionalidad pública dentro del sector. El proyecto del SERNAFOR y el Servicio de Biodiversidad. La evaluación de dichos trámites ha merecido severas críticas por sus fundamentos parciales y de corto plazo.
En definitiva, se requiere un enfoque sectorial coherente y a la vez práctico, para respaldar una verdadera "reforma" legal e institucional del sector. Ello se espera de un conjunto de instancias especializadas en las actividades forestales, en donde una Comisión de Política Forestal en la Cámara de Diputados podría desempeñar un papel ordenador esencial.

"Contradicción" con intereses y prioridades con el sector agropecuario y también con el ambiental

Desde 1968 se han manifestado estas contradicciones con el sector agrícola a raíz de la tramitación de la Ley 16.640 de Reforma Agraria, que inhibió un proyecto de ley forestal que creaba el Servicio Forestal y que concentraba las disposiciones legales atingentes a la legislación forestal en forma integral.
Posteriormente se dio la insólita situación en el año 1984 de dos leyes publicadas en el Diario Oficial sobre el Servicio Forestal y el SNASPE que no se ejecutaron por contradicciones con el ministerio de Hacienda en este caso.

La tramitación vigente de creación del Servicio Nacional Forestal (SERNAFOR) y el Servicio de Biodiversidad (trasladando el SNASPE desde la actual CONAF al ministerio del Medio Ambiente), mantiene la contradicción en que el sector forestal es fragmentado legal e institucionalmente. Respecto al proyecto de creación del SERNAFOR, se propuso desglosar de su articulado las disposiciones sobre prevención de incendios, para actuar oportunamente con nuevas facultades (categoría de territorio de interfaz en el Plan Regulador Comunal, entre otras), postura que no prosperó, arriesgando volver a llegar tarde ante la ocurrencia de estos siniestros.

En definitiva, con la Comisión Forestal que se propone se busca acelerar la tramitación de los proyectos de ley y de otros aspectos de la legislación forestal y propender al ordenamiento del instrumental legal del sector forestal.

Consideraciones finales

Es necesario tener presente, por último, elementos que no giran en torno a los indicadores ni a las políticas de desarrollo forestal reseñadas, y que dicen relación con elementos de las culturas que existen los territorios en los que existe un desarrollo forestal actual o futuro.

Primero, el tema de los pueblos originarios. Bien sabemos que éstos tienen especial relación con el medio natural en el que se han desenvuelto. Esto pues, es parte indisoluble de su cosmovisión. Por lo tanto, resulta necesario rediseñar los lineamientos de la institucionalidad

forestal para que está la pueda abordar de manera más acertada el necesario diálogo que debe tener con los territorios indígenas. De igual manera, resulta imperioso velar por el cumplimiento de los derechos a la participación y a la consulta previa, establecidos en el convenio 169 de la OIT, además del derecho a la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en cada uno de sus territorios. En tal sentido, el Foro Permanente de las Naciones Unidas ha recomendado en repetidas ocasiones que el *Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques* y los órganos de las Naciones Unidas con competencias en estas materias "desarrollen medios eficaces para vigilar y verificar la participación de pueblos indígenas en la elaboración de políticas forestales como en la gestión sostenible de los bosques, y establecer un mecanismo con la participación de los pueblos indígenas a objeto de evaluar el cumplimiento de los compromisos y las obligaciones gubernamentales e intergubernamentales de promover y respetar los derechos de los pueblos indígenas."

Segundo, y en cuanto a las energías renovables y medio ambiente, se debe trabajar y fomentar la generación de energía por biomasa a partir de los productos no maderables de la industria forestal, así como también otras iniciativas productivas que se generan de los productos no maderables tanto de la industria forestal como del bosque nativo. En igual sentido, se deben fomentar y promover los secadores de leña en las comunidades indígenas y

campesinas, para evitar la sobre contaminación que viven varias ciudades del sur del país.

Finalmente, deben promoverse la fiscalización y las políticas seguridad en trabajo forestal, así como también debe modificarse la normativa respecto al trabajo pesado y a la capacitación de los trabajadores forestales.

Por lo anteriormente señalado, y en atención a lo previsto en la Constitución Política de la República, los diputados que suscriben, someten a consideración el siguiente:

PROYECTO DE LEY:

Artículo único.- Agréguese, el siguiente numeral 27 al artículo 216 del Reglamento de la Cámara de Diputados:

“27. De Política y Desarrollo Forestal.”

_____

Jaime Tohá González
Diputado de la República