

ANÁLISIS LEGISLATIVO

03.06.2013

DATOS GENERALES

N° boletín > 8603-01

Título > Fomento Forestal que modifica y extiende el DL N° 701.

Origen > Mensaje

Autores > M. Hacienda, M. Agricultura

Fecha de ingreso > 02 octubre 2012

Cámara de ingreso > Cámara de Diputados

Estado > Segundo Trámite Constitucional

Urgencias > 9 sumas y 1 simple

CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES

Tipo de ley > Parcialmente Ambiental

Categoría temática > Manejo de Recursos Naturales (Silvicultura); Suelos; Cambio Climático

Importancia de la ley > Importancia Media¹

Relevancia ambiental > Negativa

ANTECEDENTES Y CONTENIDO

En 1974 se dictó el D.L. N°701, sobre Fomento Forestal, el cual pretendía incorporar nuevos terrenos de aptitud preferentemente forestal, al desarrollo económico del país. Sin embargo, y dada la concentración de beneficios que este significó, el año 1998 y 2011 se promulgaron las leyes 19.561 y 20.488, respectivamente, con la finalidad de renovar el D.L. N°701, incorporar a los pequeños y medianos propietarios a los beneficios provenientes del desarrollo forestal, y proteger y recuperar los suelos erosionados mediante trabajos de recuperación y forestación².

Además, existen 2,3 millones de hectáreas de aptitud forestal, que aún no tienen una cobertura de

¹ Se clasificarán bajo esta categoría aquellas modificaciones a leyes que tengan un grado de importancia alto, siempre y cuando esta modificación no sea de un aspecto de importancia mayor para la naturaleza de la ley, caso en el que la ley pasaría a clasificarse como de importancia alta.

² Mensaje Presidencial N° 062-360, 28 de septiembre de 2012.

vegetación boscosa y se encuentran expuestos a sufrir erosión³. 1,5 millones de estas, pueden sustentar un bosque productivo con fines madereros, mientras que 800 mil hectáreas, por la calidad de su suelo y clima, sólo pueden sostener una cubierta vegetal de protección, pero que permite funciones ambientales, tales como protección de suelos, regulación hídrica, captura de carbono y combate contra la desertificación. Estas tierras son principalmente de pequeños y medianos propietarios⁴.

Por lo tanto, este proyecto, que presenta una modificación y extensión del D.L. N°701, se propone como objetivo principal el contribuir a un desarrollo sostenible con mejores estándares ambientales forestando del orden de 590 mil hectáreas en 20 años⁵. Esto, por medio de:

1. Hace menos restrictiva la definición de pequeños propietarios, para incorporar a más personas al desarrollo forestal (objetivo no ambiental). Para esto se definen de acuerdo al monto anual de sus ventas y el tamaño de sus predios.

2. Contribuir a la captura de carbono, como servicio ambiental de los bosques (Art. 1, numeral 19, en su incorporación de los art. 37 y 38).

3. Proteger los suelos descubiertos y combatir el avance del desierto (Art. 1, numerales 1, que establece el objeto regulado; 2, de definiciones; 3, relativo a la calificación, recuperación y protección de terrenos por parte de la Conaf; 4, de sanciones a cortas no autorizadas; 6, de información de acceso público; 7 y 8 (en su incorporación del art. 12 bis), de bonificación por forestación; 9, de las actividades contempladas en los incentivos para el establecimiento de plantaciones forestales; 12, 14, 15 y 16, de sanciones por corta no autorizada, control y fiscalización; 13, de plazos para reforestar; y 19, de evaluación ex post de la ley).

Además, en el numeral 11 del artículo 1, se incorpora a protección de aguas en los planes de manejo, pero esto no se considera dentro de los objetivos del proyecto.

Por lo tanto, el proyecto pretende por medio de bonificaciones a propietarios de terrenos (las que dependerán del tipo de propietario, pequeño, mediano, otros), forestar parte de las hectáreas con aptitud forestal, que no teniendo cobertura de vegetación, se encuentran en peligro de erosión. Esto con tres objetivos, productivos, distributivos (ya que da mayor bonificación a los pequeños y medianos

³ Conaf. Nueva Ley de Fomento Forestal. Disponible en < <http://www.conaf.cl/nuestros-bosques/plantaciones-forestales/nueva-ley-de-fomento-forestal/>>.

⁴ Mensaje Presidencial N° 062-360, 28 de septiembre de 2012.

⁵ Íbidem.

propietarios), y medioambientales (forestación, protección del suelo y disminución de las partículas contaminantes del aire).

BREVE COMENTARIO AL TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto ingresa el día 2 de octubre de 2012 a la Cámara de diputados, donde es enviado a la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural, dos días más tarde la Comisión de Recursos Naturales solicita que el proyecto le sea remitido, lo que es rechazado por la sala.

En la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural, la discusión se centró en los criterios distributivos y en la incorporación de factores culturales en el proyecto, además de la preocupación generalizada por la forma en que se realizó la consulta a los pueblos indígenas, dado el Convenio 169 de la OIT. Entre otros temas que se tocaron, destaca la necesidad de realizar una evaluación de la legislación existente, ya que según Sepúlveda (PRI), Pascal (PS) y Muñoz (PPD), los avances forestales deben ir a la par de la protección ambiental; además se discutió el impacto de las plantaciones exógenas; y que el proyecto no soluciona la problemática de la erosión de los terrenos y ni la protección de los cursos de agua.

El 22 de enero de 2013 el proyecto pasa a la Comisión de Hacienda, donde se discutió la causalidad sobre si el desarrollo forestal trae aparejada pobreza o si el sector forestal se instala donde hay tierras pobres y degradadas por una agricultura intensiva. Además se discute el establecimiento del concurso, ya que implica altas barreras de entrada para los pequeños propietarios. Por otra parte, el diputado Auth (PPD) argumentó que cuando el propósito de las plantaciones es exclusivamente ambiental, no se debería discriminar por el tamaño de la propiedad, en referencia a la recuperación de los suelos. Mientras los diputados Recondo (UDI) y Von Mühlenbrock (UDI), argumentan que para agilizar la tramitación, no se deberían perder los objetivos centrales de los proyectos forestales, al incorporar como por ejemplo, la recuperación de suelos.

El 21 de marzo es aprobado por la Cámara de Diputados en general (45 votos a favor, 18 en contra y a abstención de Alberto Robles (PRSD)), y el 2 de abril en particular. Pasando así a segundo trámite, a la Comisión de Agricultura y Hacienda del Senado, donde se encuentra actualmente.

En la Comisión de Agricultura del Senado la discusión se centró en la necesidad de lograr un acuerdo, para lo cual el ejecutivo debería acoger algunas de las propuestas planteadas por los actores invitados a las sesiones. Mientras que el senador Quintana (PPD), argumentó que se está perdiendo una valiosa

oportunidad para realizar una modificación más profunda al sector forestal. En general el debate se dividió entre coaliciones, los senadores de la Alianza mostraban la necesidad de aprobar el proyecto de forma rápida, debido a los beneficios económicos y productivos que conllevaría; mientras los senadores de la Concertación, plantearon su preocupación por el texto del proyecto (consulta indígena, concursabilidad, larga duración, implicancias migratorias) y la necesidad de desarrollar un debate más profundo.

El 12 de junio es aprobado en el Senado, con 23 votos a favor, 7 en contra y la abstención de Hosaín Sabag (DC). El proyecto, hasta el momento, cuenta con una urgencia simple y 9 sumas.

EVALUACIÓN DEL EFECTO AMBIENTAL ESPERADO

Se considera que el presente proyecto tendrá un efecto **negativo** sobre el medio ambiente, ya que si bien incorpora elementos ambientales en la legislación, no se hace cargo de estos a cabalidad; es imprescindible hacer una evaluación de impacto del D.L. N°701, porque no se puede prorrogar una norma, atribuyéndole beneficios sobre el medio ambiente, sin conocer realmente sus efectos; y, por la libertad que se continúa entregando a los propietarios sobre las especies a plantar, y que dado sus bajos costos y rápido crecimiento, se presume serán pino radiata y eucaliptus, especies foráneas que tienen efectos negativos sobre el medio ambiente.

El pino radiata, por una parte, ha actuado en detrimento de la calidad del suelo, además su sícula tiene un efecto picante que lo acidifica, y son verdaderos desiertos forestales, donde no viven otras especies. Mientras, el eucaliptus, al ser su raíz más larga, produce que el suelo se seque y deprime las napas subterráneas, afectando el recurso hídrico. Si bien es cierto que en esos lugares es casi imposible plantar otras especies, y que el pino radiata necesita muy poca agua, por lo que en un principio evita que la lluvia se lleve el poco suelo que queda, esta protección sólo dura la rotación del pino, es decir 15 años, luego el suelo queda nuevamente sin protección.

Esta ley afecta cinco categorías temáticas, por lo tanto, a continuación se hará un resumen de los efectos sobre cada una de estas, sin embargo, en la evaluación de cada una de estas existen dos constantes: la falta de un estudio ex post del impacto ambiental que ha tenido el decreto que se quiere prorrogar, lo que provoca incertidumbre en el análisis; y la condicionalidad de que si se planta pino radiata y/o eucaliptus, los posibles efectos positivos se mitigarán o serán derechamente negativos.

En relación a suelo, otorgar bonificaciones para forestar suelos degradados se considera un avance, ya

que no existen otros incentivos para recuperarlos. Además, a pesar del problema sobre las especies que serán plantadas y la falta de un estudio de impacto, se cree que al ser ya suelos degradados, en los que no existe ningún incentivo para recomponerlos, se considera que es un avance positivo para el medio ambiente.

En cuanto a cambio climático, se considera que tiene un efecto positivo sobre el medio ambiente, debido a las mediciones de captura que se han hecho en las forestaciones y a que es obligatorio reforestar, por lo tanto existiría la mantención en el tiempo del beneficio.

Al hablar de protección y conservación de los bosques (manejo de recursos naturales), es posible constatar que el proyecto no ofrece las garantías para que no se siga talando el bosque nativo, problema que se ha dado con la implementación del decreto.

Con relación a la biodiversidad, existe incertidumbre sobre los efectos del proyecto, ya que no incluye mecanismos que obliguen a que la ley se cumpla, y así no se siga talando bosque nativo. Además, se cree que es necesario coordinar mejor esta norma con la de bosque nativo.

Finalmente, en cuanto a la calidad y disponibilidad de las aguas, existe incertidumbre sobre los efectos que podría tener el proyecto de ley, ya que nuevamente hacen falta estudios de impacto. Sin embargo, existen estudios que demuestran que los bosques plantados tienden a disminuir la disponibilidad de agua. No obstante, se reconoce el avance en la incorporación de la protección de las aguas en los planes de manejo forestal, que si bien no soluciona la situación existente, sí se hace cargo del daño que se generaría producto de la implementación de este proyecto.

Por todo lo anterior, se recomienda incluir en el proyecto la prohibición de plantar pinos radiata y eucaliptus, para evitar los efectos negativos que producen, lo que esencialmente transformaría la norma en positiva para el medio ambiente; asegurar la replantación de las especies de forma eficiente, para asegurar una mantención en el tiempo del beneficio ambiental, lo que se podría realizar mediante el pago por servicios ambientales; y realizar una evaluación ex post de los efectos que ha tenido el D.L. N°701 en el medio ambiente, ya que es impresentable que se prorrogue una ley sin tener su evaluación de impacto, teniendo en cuenta la importancia del decreto, los años que lleva siendo implementado, y que la protección del recurso bosque se ha hecho netamente a través de este.