

Regulación de los bosques para la conservación de la diversidad biológica: el caso de Chile

contribución para el grupo IUFRO 6.13, Derecho Forestal y Legislación Environmental

Working Paper**Author(s):**

Gallardo Gallardo, Enrique

Publication date:

2003

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-004725934>

Rights / license:

In Copyright - Non-Commercial Use Permitted

Originally published in:

Working papers. International series 2003(1)

*Working Papers
International Series*

03/1

*Forest Policy and Forest Economics
Department of Forest Sciences*

***REGULACIÓN DE LOS BOSQUES
PARA LA CONSERVACIÓN DE LA
DIVERSIDAD BIOLÓGICA
EL CASO DE CHILE***

ENRIQUE GALLARDO GALLARDO

***CONTRIBUCIÓN PARA EL GRUPO IUFRO
6.13 DERECHO FORESTAL Y LEGISLACIÓN
ENVIRONMENTAL***

Zurich 2003

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich

Swiss Federal Institute of Technology Zurich

*Working Papers International Series Forest Policy and Forest Economics
Swiss Federal Institute of Technology (ETH), Zurich, Switzerland*

*Series Editor: Prof. Dr. Franz Schmithüsen, Department of Forest Sciences
E-mail: franz.schmithuesen@fowi.ethz.ch*

REGULACIÓN DE LOS BOSQUES PARA LA CONSERVACIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA - EL CASO DE CHILE¹

Enrique Gallardo Gallardo

APORTE DEL DERECHO FORESTAL A LA CONSERVACIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Los datos más recientes sobre la cubierta de bosques en el mundo, indican que en 1995 la superficie forestal mundial, incluidos los bosques naturales y las plantaciones forestales, era de 3.454 millones de hectáreas. Entre 1990 y 1995 la superficie total de bosques disminuyó en 56,3 millones de hectáreas, con gran pérdida de su diversidad².

Por ello, la suscripción el 5 de junio de 1992, por más de 150 países, del Convenio sobre Diversidad Biológica, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, representa un hito y un compromiso histórico en este campo, considerando que por primera vez las naciones del mundo se han comprometido a conservar la diversidad biológica, utilizar adecuadamente los recursos biológicos y compartir equitativamente los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos, desde una perspectiva integral, no sectorial, reconociendo estos objetivos como de interés de la humanidad.

A diferencia de otros instrumentos internacionales, el énfasis del Convenio está en la promoción de procesos nacionales para la adopción de decisiones, dejando a las partes que determinen individualmente cómo se implementarán la mayoría de sus disposiciones³.

Este Convenio define la diversidad biológica como, "la variabilidad de organismos vivos que forman parte de todos los ecosistemas terrestres o acuáticos y que comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas". En consecuencia, los bosques y su diversidad quedan expresamente comprendidos dentro de sus alcances. Desde esta triple dimensión de la diversidad biológica, recursos genéticos, especies y ecosistemas, los diferentes países del mundo han establecido regulaciones para sus bosques desde la antigüedad, respondiendo a la evolución de las ideas y políticas internacionales, aplicadas a sus realidades locales. En esta materia, el caso de Chile, país ubicado en el extremo sur de América, no difiere mayormente de la realidad de los demás países americanos colonizados por España, en cuanto a la regulación de sus bosques, como se explicará en esta presentación.

Como cuestión previa y general, cabe señalar que desde la aparición del hombre en la tierra, los bosques concebidos como uno de los componentes básicos del medio ambiente y con los cuales el hombre ha debido convivir, han sufrido diversas transformaciones ecosistémicas por las diversas modalidades de desarrollo político, económico e histórico de la humanidad. Las diferentes visiones que se ha tenido del bosque a través de la historia, como también la evolución paulatina del reconocimiento de sus múltiples beneficios económicos, sociales y ambientales, ha generado en el mundo y en cada país, diferentes estrategias tendientes a protegerlos, preservarlos

¹ Enrique Gallardo Gallardo, abogado, Corporación Nacional Forestal de Chile, presentado en el "II Simposio Internacional sobre Legislación y Derecho Ambiental. Legislación Ambiental y Conservación de la Diversidad Biológica. Casos y Jurisprudencia", efectuado entre el 25 y 27 de octubre de 2001, en Madrid, España.

² Situación de los Bosques del Mundo. 1999, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO.

³ Guía del Convenio sobre la Diversidad Biológica, Unión Mundial para la Naturaleza, UICN, 1996.

y conservarlos, ello antes y después de la mencionada convención internacional.

Reconociendo el rol que el bosque juega en el equilibrio ecológico y la intervención del hombre en su extinción y deterioro, la regulación de la conducta humana frente a los bosques es imprescindible. Sin embargo, ello no es suficiente. En efecto, los problemas de la deforestación y de la extinción de los bosques se resuelve finalmente en poder dominarnos a nosotros mismos, para lo cual el aporte del derecho ha sido, es y seguirá siendo significativo. Así como el hombre necesita al bosque, éste necesita al hombre, pero el bosque necesita a un hombre educado que lo respete en toda su inmensidad y diversidad de beneficios, Siempre que se rompe esta unión, esta alianza o ligazón hombre-bosque, hay una tragedia para ambos. Por eso es necesario que entre ellos haya paz.

Para construir esta alianza de paz, para que el hombre adopte un comportamiento acorde con el imperativo de salvar el bosque, principalmente el bosque nativo, la educación entre otras ciencias sociales está llamada a actuar primeramente y al derecho le corresponde, en seguida, imponer este comportamiento, esta última única disciplina normativa capaz de exigir el cumplimiento estable y generalizado de determinadas modalidades conductuales.

En materia de conservación de la diversidad biológica y en el campo jurídico, las distintas formas de regulación de los bosques, especialmente en el derecho comparado, son objeto de tratamiento legal a través de diversas denominaciones, como legislación forestal o legislación de montes, cuyos principios y objetivos fundamentan o sustentan el Derecho Forestal, rama especial del Derecho que tiene por objeto regular la protección, preservación, conservación y utilización sostenible de los recursos forestales.

Esta rama del Derecho en América, comienza a considerarse como tal, esto es, como rama especial de las ciencias jurídicas, después de los congresos americanos efectuados en Buenos Aires, Argentina, en 1979, en Bahía de San Salvador, Brasil, en 1981, y en la ciudad de Viña del Mar, en Chile, en 1982, oportunidades en que se reconoció que sus normas jurídicas, desde la antigüedad, muestran determinadas características, principios y contenidos comunes⁴.

En efecto, sus normas son de orden público, toda vez que persigue intereses generales, intereses colectivos que trascienden el interés particular y está referido a una actividad imprescindible interdisciplinaria, toda vez que debe ser alimentado por el conocimiento científico y técnico especializado en estrecha colaboración con las demás ciencias relacionadas, pues la intervención humana en estas materias afecta a la sociedad en su conjunto.

El Derecho Forestal se apoya y sustenta en tres principios fundamentales: la protección, el fomento y la integridad.

- La protección, en cuanto sus normas deben evitar que los bosques se deterioren, se destruyan o extingan, la que se logra con la prevención, en el sentido de adoptar medidas de resguardo antes de su uso o aprovechamiento. Las normas sobre áreas silvestres protegidas, sobre uso del fuego forestal y las de sanidad forestal son normas de protección, en su acepción de preservación. También se logra la protección, adoptando medidas de resguardo al momento de su uso o aprovechamiento (conservación o utilización sostenible), todo lo cual debe permitir satisfacer las actuales necesidades, pero asegurando las de las generaciones futuras, todo ello dentro de un marco de equidad social (sustentabilidad).

⁴ Curso de Derecho Forestal, Generalidades, Enrique Gallardo, Universidad Santo Tomás, Chile, 1995.

- El fomento como principio, en cuanto la actividad forestal, tanto en la creación de bosques, como en su manejo, requiere de inversiones iniciales fuertes que reportan utilidades sólo a mediano o largo plazo, lo que exige el establecimiento de incentivos.
- La Integridad, en el sentido de reconocer la interdependencia del bosque con los demás recursos naturales asociados y el medio ambiente, especialmente, el suelo, las aguas, la fauna y el paisaje, entre otros.

Por otra parte, el bien jurídico protegido del Derecho Forestal, esto es, los terrenos de aptitud preferentemente forestal o forestables y el bosque, natural o artificial, cuya calidad de recurso natural renovable le otorga también a esta rama especial del Derecho, un carácter singular, siendo muy importante determinar la naturaleza jurídica de estos bienes. También es importante para el Derecho Forestal, reconocer las estrechas relaciones que tiene con las demás ramas del Derecho, tales como el Derecho Constitucional, Administrativo, del Trabajo, Económico, Procesal, Penal, de Minería, de Aguas, Ambiental etc.

LA REGULACIÓN DE LOS BOSQUES EN CHILE PARA LA CONSERVACIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Cobra importancia para la conservación de la diversidad biológica, ya definida, conocer la evolución de la legislación sobre los bosques, pues ella nos permite registrar, encontrar y reconocer los principios y conceptos sobre los cuales el Derecho Forestal se sustenta y encuentra su fundamento, destacar sus cambios y las tendencias del porvenir. En Chile como en las otras ex colonias de España en América, sus raíces históricas las encontramos desde muy antiguo en forma de normas jurídicas regulatorias de los bosques:

"La Novísima Recopilación", que rigió tanto en España como en América establecía en su Libro VII, que los montes debían conservarse, autorizando sólo la corta de los árboles grandes y dejando la planta en estado de volver a crecer o regenerarse. "Las Ordenanzas de Nueva España y Leyes de India", destinadas a regir en el nuevo mundo, disponían que "los montes estuviesen al alcance de toda la comunidad y de nadie en particular". Es decir, el bosque es considerado como un bien común que satisface necesidades colectivas. Procuraba que en los manantiales "se evitase los desmontes de los montes que los cubran o se rocen para sembrar, ni ninguna cosa que pueda agotarlos o minorarlos, procurando por el contrario que se alegren y se limpien con las precauciones y arbitrios del arte. Prohibía a los leñadores y carboneros la corta de los renuevos de árboles y ordenaba que donde no los hubiere se trate de plantar y replantar arboledas, principalmente en sitios o parajes donde en otros tiempos los hubo"⁵

A pesar de esta regulación, el bosque desde esa época sufrió destrucción, debido a la inacción de los cabildos y a una explotación incontrolada por parte de los mineros que gozaban de preferencia sobre los recursos naturales renovables. En efecto, estas ordenanzas consagraron el derecho del minero para explotar gratuitamente el bosque en beneficio de la mina, el que sólo se ejercía con una solicitud ante el Juez. Este derecho de los mineros sobre los bosques se conoció con el nombre de denuncia de bosques y rigió en Chile hasta 1873, fecha de la primera ley de bosques.

Entre 1810, fecha de la independencia de Chile y 1925, la incipiente legislación chilena reconoce la existencia en el Código Civil de 1857 de una norma relacionada con el derecho real de usufructo, el artículo 783 que dispone que el "goce del usufructuario de una heredad se extiende

⁵ Evolución de la Legislación Forestal Chilena, Federico Saelzer, Universidad Austral de Chile, 1973

a los bosques y arbolados, pero con cargo de conservarlo en un ser, reponiendo los árboles que derribe". Esta norma es considerada como el precedente del Derecho Forestal Chileno, toda vez que reconoce el principio de protección en su acepción de conservación en sentido amplio, hoy sustentabilidad, reitera el de renovación y califica al bosque como una universidad de hecho, como un todo orgánico, distinto de las partes que lo componen⁶.

Durante este período, a través de un decreto del Presidente don Manuel Montt, se da protección a la especie forestal Alerce (*Fitzroya cupressoides*), regulando su explotación. Esto debido a la insensata explotación que durante siglos se venía haciendo en las únicas dos provincias donde crece esta única especie forestal chilena, que posteriormente en 1967 fue declarada monumento natural⁷, según los alcances y definición de la Convención para la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas de América, aprobada como ley chilena, esto es, declarada inviolable y prohibida absolutamente su corta. Posteriormente, otra especie forestal endógena considerada también en peligro de extinción, la Araucaria (*Araucaria araucana*) es declarada también monumento natural, calidad que mantiene hasta hoy⁸. Asimismo, desde 1995, también gozan de este reconocimiento y protección las especies forestales endógenas Queule, Ruil, Pitao Belloto del Sur y Belloto el Norte⁹.

El Código Penal promulgado en 1872, al tipificar y sancionar el delito de incendio de bosques sentó las bases de la futura penalidad de la roza a fuego contenida en la Ley de Bosques de 1925, ya señalada, que creó dos nuevas figuras delictuales de incendio de bosques, ambas por infracción de ley y su reglamento y una figura culposa de quema de bosques o rastrojos de la tierra, ambas normas legales actualmente vigentes.

Con anterioridad, el Reglamento General de Corta, de 1873 dictado por el Presidente de la República, en uso de la facultad delegada en las leyes de 1872, fue la primera ley general de bosques en Chile, por cuanto, contenía un conjunto ordenado, aunque no muy extenso de normas relativas al bosque, que limitaron el dominio de los particulares sobre los árboles y arbustos que protegen esteros y cerros; que sometían a permiso previo y aún prohibía el uso del fuego en el medio rural; que creó un modesto Servicio de Bosques y que estableció procedimientos para el ejercicio de la acción popular contra posibles infractores.

En un período preñado de dificultades políticas entre 1925 y 1931, dos Juntas Militares de Gobierno en Chile, se encargaron de poner al día la legislación forestal. En efecto, la Ley de bosques de 1925, modificada en 1931 y diversas modificaciones posteriores permanece actualmente vigente como ya se dijo en materia de protección de los bosques, por tanto también de su diversidad. Esta norma legal protege los suelos, aguas y árboles nativos alrededor de nacimientos y cursos de agua y en pendientes superiores al 45%, y permite la creación de áreas silvestres protegidas del Estado, entregando su administración y cuidado a un servicio forestal denominado Corporación Nacional Forestal. En materia de Fomento, mejoró las condiciones de la exención de impuesto territorial creada en 1925, permitió la entrega a particulares de semillas y plántulas de los viveros fiscales a precios rebajados y facilidades para la ejecución de estudios previos y proyectos de plantación.

Conforme a esta ley se reglamentaron los terrenos que no pueden ser declarados forestales, la explotación de bosques en hoyas hidrográficas declaradas forestales, la explotación de las

⁶ Curso de Derecho Forestal, Generalidades, Enrique Gallardo, Universidad Santo Tomás, Chile, 1995.

⁷ Decreto Supremo N°490, de 1976, Ministerio de Agricultura

⁸ Decreto Supremo N°43, de 1990, Ministerio de Agricultura

⁹ Decreto Supremo N°13, de 1995, Ministerio de Agricultura.

especies forestales Ulmo y Tineo, los terrenos forestales yaretales, la Yareta, Palma Chilena, Quillay, Tamarugo, Chañar, Guayacán, Olivillo, Carbón, Carboncillo, Espino, Boldo, Maitén, Litre y Bollén.,

En consecuencia, desde la época de la independencia - al igual que en los demás países latinoamericanos - hasta esta fecha, la conservación de la diversidad biológica en Chile se ha regulado a través del establecimiento de diversas categorías de áreas silvestres protegidas, de la regulación de la corta o explotación de bosque nativo y plantaciones en terrenos de aptitud preferentemente forestal y de corta de determinadas especies forestales consideradas en peligro de extinción, vulnerables, raras o insuficientemente conocidas, como ya se ha señalado.

Particular importancia ha tenido en Chile el cuidado de su patrimonio natural. Son catorce millones de hectáreas que se encuentran protegidas legalmente bajo las categoría de manejo de áreas silvestres protegidas del Estado, como parques nacionales (31), monumentos naturales (15) y reservas nacionales (48), aproximadamente un 19% de la superficie continental del país. En ellos se encuentran representados casi todos los diversos ecosistemas naturales del país. De esta superficie total protegida, de propiedad del Estado, casi un 30% está cubierta de bosque nativo, lo que representa similar porcentaje de bosque nativo de todo el territorio continental del país.

La legislación chilena también contempla categorías de manejo de áreas protegidas de propiedad privada, que por ahora no gozan de beneficios, pero que por mandato de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente a que nos referiremos mas adelante, espera la legislación correspondiente que se encuentra pendiente. Entre estas están los "Distritos de Conservación de Suelos, Bosques y Aguas", que son áreas erosionadas o en inminente riesgo de erosión en las cuales deberán aplicarse aquellas técnicas y programas de conservación que indique el Ministerio de Agricultura, y las "Áreas de Protección Turísticas", en las cuales se prohíbe la corta de árboles situados hasta cien metros de las carreteras públicas y de las orillas de ríos y lagos, como también de quebradas u otras áreas no susceptible de aprovechamiento agrícola, salvo autorización del Ministerio de Agricultura¹⁰. También merece mencionarse a los "santuarios de la naturaleza", que son sitios terrestres o marinos que ofrezcan posibilidades especiales para estudios o investigaciones geológicas, paleontológicas, zoológicas, botánicas o de ecología, o que posean formaciones naturales, cuya conservación sea de interés para la ciencia o para el Estado¹¹.

Asimismo, tiene especial significación para la conservación y utilización sostenible de los bosques en Chile, el decreto ley N°701, de 1974, sobre fomento forestal que renovó esta materia contenida en la ley de bosques de 1925 y que regula la actividad forestal, esto es, el uso o aprovechamiento racional y sostenido, exigiendo plan de manejo previamente aprobado por la autoridad forestal para la corta o explotación de bosque nativo y plantaciones en terrenos de aptitud preferentemente forestal y la obligación de reforestar una superficie, igual a lo menos, a la cortada o explotada conforme al plan de manejo aprobado. Para asegurar la regeneración del bosque nativo, el reglamento técnico de este decreto ley, identifica cuatro métodos de corta y doce tipos forestales, estableciendo restricciones de acuerdo a la pendiente del terreno, todo ello, con la debida flexibilidad para casos justificados.

Este decreto ley de fomento forestal, además de las mencionadas normas regulatorias de los bosques que persiguen que la masa boscosa no disminuya, con el objeto de incrementar el establecimiento de plantaciones forestales, incentiva la forestación, y a partir de 1998, especialmente la efectuada por pequeños propietarios forestales y aquella necesaria para prevenir

¹⁰ Ley N°18.378, artículos 3 y 4.

¹¹ Ley N°17.288, artículo 31.

la degradación de los suelos, para su protección y recuperación, incorporando la cuota de equidad social y protección ambiental ausente en sus inicios. Para ello establece el pago de una bonificación por cada hectárea forestada y otorga incentivos tributarios, los que también extiende a quienes decidan preservar bosques nativos y bosques de protección de aguas y suelos, los que define para estos efectos.

En definitiva, cabe señalar que en Chile la regulación de los bosques para la conservación de la diversidad biológica se enmarca en las normas contenidas en la Constitución Política de la República de Chile, que asegura a todas las personas el "derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y el deber del Estado de velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza". Asimismo, agrega la Constitución que "la ley podrá establecer restricciones específicas a determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente" Consecuente con esta norma, además de garantizar el derecho de propiedad, esta Carta Fundamental le reconoce a esta garantía constitucional, como una de sus formas de función social que cumple, la conservación del patrimonio ambiental, en cuyo caso dispone que, "sólo por ley se puede establecer limitaciones o restricciones al modo de adquirir la propiedad, usar, gozar o disponer de ella"¹².

Desde el punto de vista legal, desde 1994, la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente¹³, contribuye eficazmente para la conservación de la diversidad biológica, desarrolla las normas ambientales señaladas de la Constitución Política, sirve de marco de referencia para la legislación de relevancia ambiental vigente a la fecha y para la que se dicte en el futuro y crea la Comisión Nacional del Medio Ambiente, como autoridad ambiental.

Para todos los efectos legales, esta ley define como medio ambiente libre de contaminación "aquél en el que los contaminantes se encuentran en concentraciones y períodos inferiores a aquellos susceptibles de constituir un riesgo a la salud de las personas, a la calidad de vida de la población, a la preservación de la naturaleza o a la conservación del patrimonio ambiental".

De la misma manera, define tres conceptos fundamentales establecidos en la Constitución Política: la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental.

- La protección del medio ambiente como "el conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones destinados a mejorar el medio ambiente y a prevenir y controlar su deterioro".
- La preservación de la naturaleza como "el conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones, destinadas a asegurar la mantención de las condiciones que hacen posible la evolución o el desarrollo de las especies y de los ecosistemas propios del país".
- La conservación del patrimonio ambiental como "el uso y aprovechamiento racionales o la reparación, en su caso, de los componentes del medio ambiente, especialmente aquellos propios del país que sean únicos, escasos o representativos, con el objeto de asegurar su permanencia y su capacidad de regeneración"¹⁴.

Esta ley marco del medio ambiente, además crea y regula diversos instrumentos de gestión ambiental que contribuyen a la conservación de la diversidad de los bosques, como el sistema de evaluación de impacto ambiental que exige que todo proyecto de desarrollo o explotación

¹² Constitución Política de la República de Chile, artículo 19 N°8 y N°24

¹³ Ley N°19.300, de 1994

¹⁴ Ley N°19.300, artículo 2.

forestal de gran magnitud o de dimensiones industriales, debe aprobar antes de su ejecución, un estudio de impacto ambiental en el que el proponente debe describir pormenorizadamente las características del proyecto que pretende llevar a cabo, proporcionando antecedentes fundados para la predicción, identificación e interpretación de su impacto ambiental y describir la o las acciones que ejecutará para impedir, o minimizar sus efectos significativamente adversos.

Otros instrumentos de gestión ambiental, relativos a la materia que nos preocupa, que contempla esta ley, son los planes de manejo de recursos naturales renovables que para la regulación de su uso o aprovechamiento, exige explícitamente la obligación de asegurar su capacidad de regeneración, la diversidad biológica asociada y la protección de las especies en peligro de extinción, vulnerables, raras o insuficientemente conocidas.

Entre las normas de preservación de la naturaleza, contempla entre éstas últimas el deber del Estado de administrar un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, de dominio público y de dominio privado, definir un procedimiento para clasificar en categorías las especies de flora y fauna silvestre según su estado de conservación, confeccionar y mantener actualizado un inventario de especies de flora y fauna silvestre y fiscalizar las normas que imponen restricciones con el objeto de adoptar las acciones y medidas necesarias para conservar la diversidad biológica y preservar dichas especies¹⁵.

Desde el punto de vista legal, además Chile ha ratificado como ley de la República, importantes instrumentos internacionales que contribuyen a la conservación de la diversidad de los bosques, como la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas de América¹⁶ ya mencionado, la Convención relativa a los Humedales de importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas¹⁷, la Convención relativa a la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural¹⁸, la Convención sobre Comercio Internacional de Especies de Flora y Fauna Amenazadas de Extinción¹⁹, y el mismo Convenio sobre Diversidad Biológica²⁰. Como se desprende del diagnóstico legal sobre la materia que se hace en esta presentación, destaca en nuestra legislación la ausencia normativa relativa a la investigación, a la participación equitativa a los beneficios, al acceso y a la salida o fuga de recursos genéticos nativos del país.

Por último, es necesario mencionar que los aspectos regulatorios de los bosques en Chile se encuentran en un prolongado debate legislativo en el Congreso Nacional sobre dos iniciativas de ley, una relativa a la recuperación y fomento del bosque nativo y otra sobre la institucionalidad forestal.

Mientras tanto, la Comisión Nacional del Medio Ambiente coordina con organismos públicos y privados la elaboración de una política sobre el patrimonio natural nacional y de conservación de la diversidad biológica que sirva de marco para la estrategia nacional sobre la materia que nos preocupa y las acciones necesarias para llevarlas a cabo, como para el seguimiento correspondiente.

¹⁵ Ley N°19.300 ,artículos 10, 34, 35, 37, 38, 41 y 42

¹⁶ Decreto Supremo. N°531, de 1.967, del Ministerio de Relaciones Exteriores

¹⁷ Decreto Supremo N° 771, de 1981, del Ministerio de Relaciones Exteriores

¹⁸ Decreto Supremo N°868, de 1980 del Ministerio de Relaciones Exteriores

¹⁹ Decreto Supremo N° 141, de 1.975, del Ministerio de Relaciones Exteriores

²⁰ D.S. N°1.963, de 1.994, del Ministerio de Relaciones Exteriores

TENDENCIAS DE LA LEGISLACION FORESTAL

La evolución de la legislación forestal en Chile, como se puede apreciar, no difiere mayormente de la tendencia que ésta ha seguido en el mundo y particularmente en los países de América del Sur.

El fuerte impacto de las Conferencias del Medio Ambiente Humano, de 1972, en Estocolmo y de Ambiente y Desarrollo, de 1992, en Río de Janeiro, como los procesos internacionales iniciados sobre criterios e indicadores de la sostenibilidad forestal, sobre certificación forestal y los acontecimientos críticos de carácter económico en varios países del mundo han repercutido fuertemente en las modificaciones de las distintas legislaciones forestales nacionales, las que naturalmente inciden directa o indirectamente en la conservación de la diversidad biológica.. La reforma de las políticas y los cambios en la conexión entre los sectores público y privado se han dejado sentir en las regulaciones de los bosques en el mundo.

Como consecuencia, se ha registrado una aceleración considerable en la revisión de leyes relativas al sector forestal en todo el mundo y aunque cada una de ellas ha sido diversa de otras y se han producido en el contexto de tradiciones jurídicas y políticas extremadamente diferentes que obedecen a una gran variedad de factores económicos, ambientales y sociales, es posible indicar varias tendencias que han adquirido especial relieve en estos últimos años y que de una u otra forma afectan a la conservación de la diversidad de los bosques. En general, en los años noventa la legislación forestal se ha alejado de un planteamiento reglamentario centrado en la gestión gubernamental y el establecimiento de políticas para los bosques concebidos como recursos económicos y ha reconocido cada vez más los intereses múltiples que intervienen en la ordenación forestal o se ven afectados por ella, prestando mucha más atención a las funciones ambientales y sociales de los recursos forestales y concediendo una nueva importancia a la participación de una mayor variedad de actores públicos y privados.

El análisis evidencia la evolución de dicha legislación como respuesta a los desafíos que se han ido presentando a lo largo de los períodos considerados, en particular, el imperativo de la descentralización y la desconcentración, el aumento de demandas sociales al sector forestal, el reconocimiento de la función ambiental de los bosques y la necesidad de su protección, el establecimiento de reformas macroeconómicas, y el reconocimiento del importante rol que desempeña el sector privado.

En el Estudio Legislativo 66 de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, efectuado en 1999, por la Oficina Jurídica del Servicio de Derecho para el Desarrollo, se reitera que la evolución de la legislación forestal de la región de América y Asia, muestra un abandono del concepto tradicional de la gestión forestal orientada básicamente a la producción de productos a base de madera, y su sustitución por una gestión integral y sostenible que persigue un flujo permanente de beneficios que coadyuvan tanto al bienestar de la población como al logro de objetivos generales de desarrollo.

En cuanto al aprovechamiento de los recursos forestales, se observa que el enfoque va de las aspiraciones del desarrollo económico mediante el desarrollo de la industria forestal y la generación de rentas provenientes de los bosques y las operaciones forestales, a la conservación y uso racional de los mismos, para llegar actualmente al concepto de desarrollo sostenible. Asimismo, se brinda una mayor importancia a la función del bosque en la protección del ambiente y en la conservación de la biodiversidad. La ordenación forestal se da en un proceso de interdependencia con las políticas de aprovechamiento y tenencia de la

tierra, y de desarrollo rural; las políticas macroeconómicas y las medidas de ajuste estructural; las políticas de comercio internacional y de desarrollo sostenible.

La mencionada evolución demuestra también un reconocimiento de la importancia de elevar la institucionalidad del sector forestal a los más altos niveles de decisión, de análisis de políticas y de planificación estratégica. Se reconoce la importancia de que el aspecto institucional se adecue a los objetivos que pretende alcanzar la política forestal y, por ende la legislación respectiva, para poder tener éxito en su ejecución.

Se evidencia también que, si bien la elaboración de la política forestal y de la legislación destinada a lograr su ejecución son una tarea del Gobierno, se ha reconocido que la única manera de que ellas tengan éxito en su aplicación es que respondan a la realidad, necesidades y prioridades del país, y que esto puede lograrse únicamente a través de un proceso participativo y de aceptación por parte de todos los involucrados.

En la legislación de algunos países se reflejan los cambios ocurridos a nivel de la organización del Estado en cuanto a la descentralización de sus competencias y atribuciones. Las colectividades regionales, provinciales y locales comienzan a contar con cierta autonomía, poderes de autodeterminación y atribuciones específicas relacionadas con los recursos forestales. La tendencia evolutiva pone también de manifiesto una progresiva desregulación y una inclinación hacia la gestión de la administración pública en forma semejante a la del sector privado, así como a la participación activa de las comunidades indígenas y rurales y de los diversos actores sociales.

Sin embargo, a pesar de los aspectos positivos en la evolución de la legislación forestal de la región, puede observarse asimismo que algunas legislaciones forestales de América Latina presentan aún algunos vacíos o problemas de aplicabilidad tales como: la poca claridad en la distribución de funciones, atribuciones y mecanismos de coordinación entre las instancias del Poder Ejecutivo y entre éstas y otras (Poder Legislativo; ONGs, etc.); una escasa regulación de los mecanismos económicos y administrativos necesarios para fomentar la conservación, protección, restauración y uso múltiple de los recursos forestales; la ausencia de incentivos para plantaciones forestales, en algunos casos; la atribución de poca importancia a la investigación forestal y a los mecanismos para ejecutarla. Se otorga también, en general, un tratamiento limitado a los productos forestales no madereros, así como al aprovechamiento de bosques que no están bajo concesión. Por último, cabe advertir que este análisis se ha centrado en el derecho escrito, toda vez que es sabido que hay a menudo grandes discrepancias entre el contenido de la ley y su aplicación en la práctica, como ya se ha señalado.

Son muchos los factores que pueden contribuir a esta discrepancia: insuficiente voluntad política, escasa capacidad institucional, sistemas judiciales sobrecargados, falta de incentivos adecuados para la participación o el acatamiento por parte de los interesados, dificultades financieras, corrupción, etc.

Estos factores no menguan la importancia de establecer unos marcos jurídicos sólidos y coherentes, pero sirven de recordatorio de que la reforma legislativa debe ser, ante todo, realista. Unas leyes que se basen en recursos que los gobiernos no tienen o que exijan bruscos cambios de comportamiento institucional o social están condenados al fracaso. Una reforma jurídica efectiva requiere una evaluación de la capacidad y la disponibilidad del gobierno y de otros interesados para aplicar nuevas estrategias jurídicas, un empeño en vigilar los efectos de los cambios jurídicos en el curso del tiempo y capacidad para responder a los resultados de esa vigilancia.

***Working Papers International Series Forest Policy and Forest Economics;
Swiss Federal Institute of Technology (ETH), Zurich, Switzerland
Editor: Prof. Dr. Franz Schmithüsen, Department of Forest Sciences
E-mail: franz.schmithuesen@fowi.ethz.ch***

- 03/1 *Gallardo Gallardo Enrique*
Regulación de los bosques para la conservación de la diversidad biológica. El caso de Chile. Contribución para el Grupo IUFRO 6.13, Derecho Forestal y Legislación Environmental (11 pages)
- 02/3 *Schmithüsen Franz/Iselin Georg/Herbst Peter*
Bibliography - Contributions IUFRO Research Group Forest Law and Environmental Legislation - September 2002 (35 pages)
- 02/2 *Herrmann Kaspar B.*
Wahrnehmung und Erwartungen der Bevölkerung in Bezug auf Landschaft und Wald im Pays des Feuillardiers (Parc Naturel Régional du Périgord-Limousin, Frankreich), (24 Seiten)
- 02/1 *Rosset Christian*
Participants and Participation in the Management of Natural Resources within Forest Users' Groups (FUG). A Social-Cultural Study in the Middle Hills of two Districts of Nepal (38 pages)
- 01/1 *Schmithüsen Franz/Wild-Eck Stephan*
Uses and Perceptions of Forests by People Living in Urban Areas: Findings from Selected Empirical Studies (24 pages)
Published in Forstwissenschaftliches Centralblatt: Cbl. 119 (2000), 395-408
- 00/6 *Schmithüsen Franz/Zimmermann Willi*
The New Federal Swiss Forest Legislation: Constitutional Competencies, Objectives, Instruments and Policy Actors; Communal Forest Tenure in Switzerland: Towards Co-Financing Forest Management Systems (28 pages)
Published in: Schmithüsen, F.; Herbst, P.; Le Master, D.C., Eds. 2000: Forging a New Framework for Sustainable Forestry - Recent Developments in European Forest Law. IUFRO World Series 10: 298-314; 315-326. International Union of Forestry Research Organisations, IUFRO Secretariat Vienna
- 00/5 *Schmithüsen Franz/Iselin Georg*
Bibliography 1984-2000 of Contributions from the IUFRO Group Forest Law and Environmental Legislation (35 pages)
- 00/4 *Cirelli Maria Teresa/Schmithüsen Franz*
Tendances du droit forestier: Europe Occidentale (37 pages)
Etude juridique de la FAO en ligne # 10; <http://www.fao.org/legal/prs-ol/cir2fr.pdf> (June 2000)
- 00/3 *Seeland Klaus/Schmithüsen Franz*
Forest Use and Management in the Wider Himalayan Context, Selected Papers (39 pages)
In: Seeland K.; Schmithüsen, F., (eds.), 2000: MAN IN THE FOREST - Local Knowledge and Sustainable Management of Forests and Natural Resources in Tribal Communities in India; 1-47. New Dehli: D.K. Printworld
- 00/2 *Schmithüsen Franz*
Percevoir la forêt et la gestion forestière (33 pages)
In: Arnould, P.; Hotyat, M., (edt.), 1999: Forêts et filières bois de l'hémisphère nord. Ann. Géo, Nr. 609-610 (1999): 479-508; Armand Colin, Paris
- 00/1 *Cirelli Maria-Theresa/Schmithüsen Franz*
Forest Law Developments in Western European Countries (35 pages)
In: Trends in Forestry Law in Africa and Europe. FAO Legislative Study; Rome, 2000

- 99/5 *Rocek Ivan*
Les opinions des propriétaires forestiers – Résultats d'une enquête en République Tchèque (50 pages)
- 99/4 *Schmithüsen Franz*
The Expanding Framework of Law and Public Policies, Governing Sustainable Uses and Management in European Forests (37 pages)
In: Schmithüsen, F; Herbst, P.; Le Master, D. (eds) 1999: Experiences with New Forest and Environmental Laws in European Countries with Economics in Transition. Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie, Vol 21, p.1-30; ETH Zürich, 1999
- 99/3 *Zimmermann Willi/Schmithüsen Franz/Wild-Eck Stephan*
Main Findings and Policy Implications from the research Project Public perceptions of Mountain Forests in Switzerland (15 pages)
In: Wiersum, F. (ed), 1998: Public Perceptions and Attitudes of Forest Owners Towards Forest and Forestry in Europe; Hinkeloord Report 24: 47-59; Sub-Department of Forestry, Agricultural University Wageningen
- 99/2 *Schmithüsen Franz/Iselin Georg*
Bibliography 1984-1999 of the IUFRO Research Group Forest Law and Environmental Legislation (27 pages)
Published Online with Updates: Homepage Chair Forest Policy and Forest Economics-ETH Zurich <http://www.fowi.ethz.ch/ppo>; Homepage IUFRO 613 <http://iufro.boku.ac.at/iufro/iufro.net>
- 99/1 *Schmithüsen Franz/Zimmermann Willi*
Forestry Case Study Switzerland (25 pages)
Case Study prepared for the Silva Teaching Module „Forestry in Changing Societies in Europe“
In: Pelkonen, P.; Pitkänen, A.; Schmidt, P.; Oesten, G.; Piussi, P.; Rojas, E.; eds., 1999: Forestry in Changing Societies in Europe - Information for Teaching Module Silva Network Part II, pp. 415-441; University Press, Joensuu/Finland
- 98/2 *Eggermont Katrien/Schmithüsen Franz*
WWF International as a Policy Actor and its Involvement in Promoting Forest Conservation - (52 pages)
Results from a Diploma Thesis jointly undertaken by the Chair Forest Policy and Forest Economics of the ETH and the Laboratory for Forest, Nature and Landscape Research of the Catholic University Leuven
- 98/1 *Schmithüsen Franz/Kazemi Yves/Seeland Klaus*
Actitudes de la Población ante el Bosque y sus Prestaciones Sociales (27 pages).
In: Agricultura y Sociedad Nr. 85 (1998) 1: 43-66, Madrid
- 97/5 *Schmithüsen Franz/Seeland Klaus/Wild Stephan/Zimmermann Willi:*
Voluntary Papers presented at the XI World Forestry Congress held in Antalya, Turkey, October 1997 (33 pages)
- 97/4 *Schmithüsen Franz:*
Tenure and Joint Resources Management Systems on Public Forest Lands: Issues and Trends. (21 pages)
In: Experiences with Public Ownership and Joint Management Systems. Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie Nr. 17, 35-55, ETH Zürich, 1996
- 97/3 *Schmithüsen Franz:*
Tendencias de la Legislación Forestal en Países Europeos / Bosques Comunales - Una Forma Moderna de Manejo de Tierras Publicas. (22 pages)
In: I Forum de Política Forestal 1996: 139-152; 217-226. Centre Tecnologic Forestal del Solsones, Solsona/Spain, 1997