

Principios éticos para una política forestal

Serie Informe N° 18-21, 22/10/2021

Felipe Rivera Polo

Resumen

En el presente informe se analizan y comparan los fundamentos éticos y jurídicos de las políticas y normas que promueven el desarrollo forestal y de cuidado del bosque en seis países que están dentro de las principales potencias mundiales en la producción forestal: Canadá, Alemania, Nueva Zelanda, Noruega, Finlandia y Suecia. A través de este ejercicio comparativo se busca establecer los principales fundamentos y orientaciones que inspiran dichas políticas y poder encontrar elementos para diseñar una propuesta para el caso chileno.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

1. Introducción

Los principios que orientan las leyes y las políticas públicas tiene sustento en la filosofía política y del derecho, que buscan pensar respecto de aquellas justificaciones de las acciones que se pretende emprender, de modo que se vuelve necesario atender a los argumentos sobre lo imperativo de hacerlo y los perjuicios o injusticias vinculados al *status quo*. Es por ello que el repertorio principal de argumentos a los que alude, son preferentemente a valores éticos y objetivos socialmente legítimos, es decir, ya sean estos planteados como anteriores al ser humano, así como, de valores socialmente construidos que dan forma y viabilidad a la vida en sociedad a través pactos sociales o elementos generadores de cohesión social para buscar el bienestar de la humanidad y su entorno.

De esta manera, una política forestal, por muy sectorial, acotada o circunscrita que esta sea, no puede obviar estas preguntas respecto de qué valores universales la inspiran y que objetivos socialmente legítimos persigue. Son justamente estos principios valóricos los que dan sustento y legitimidad a determinadas acciones, que a la luz de los grandes desafíos de nuestra época, como son la crisis climática y la desigualdad en el más amplio espectro, nos obligan a que toda propuesta de desarrollo del sector deba pasar por el cedazo de cómo colabora a la protección del medioambiente y la equidad social.

2. Valores Universales: Derechos Humanos

Los Derechos Humanos son una forma específica de valores universales, los que se han ido desarrollando vinculados a organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, quienes han asumido la tarea de ir codificándolos desde la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, dando forma a un cuerpo coherente de normas de derecho internacional, los cuales han ido adquiriendo progresivamente una aceptación global.

Los Derechos Humanos no son patrimonio exclusivo de las Naciones Unidas, sino que se han transformado en una fuente de legitimidad política para Estados e instituciones en diferentes lugares del planeta, que inspirados en sus valores y sin renunciar a la soberanía, han buscado orientar su acción en dichos principios. Es por tanto a través de la codificación internacional de los Derechos Humanos que los Estados pueden armonizar sus legislaciones y políticas públicas a un marco valórico globalmente compartido, entregando principios, orientaciones y límites a la acción de los Estados.

Al representar la crisis climática el principal desafío civilizatorio en la historia de la humanidad, la acción conjunta de todos los Estados y personas que habitan el planeta resulta crucial. Es por ello que el encuadre general de los Derechos Humanos representa la principal fuente de legitimidad ética para coordinar la acción conjunta de la humanidad. Por ello, la pregunta por una política que armonice el cuidado y explotación de los bosques no queda al margen de estas

grandes preguntas y búsqueda de soluciones a los problemas que enfrenta la humanidad. Por lo menos, así lo han entendido las legislaciones y políticas forestales de seis de las naciones más importantes del mundo en este sector, como son Canadá, Finlandia, Noruega, Suecia, Alemania y Nueva Zelanda, las cuales encuentran su inspiración y legitimidad en los principios emanados del sistema de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, aceptando no sólo sus definiciones, sino también, asumiendo compromisos de objetivos concretos de resultados de sus políticas.

No resulta extraño en este encuadre que las legislaciones y políticas forestales vayan mucho más allá de los tradicionales enfoques y tensiones entre conservacionismo y el crecimiento económico, sino que se apuntan a un nuevo paradigma, que integra no sólo la protección del medio ambiente y el desarrollo productivo, sino que incorpora la dimensión social y humana de las políticas, que se articulan entorno al concepto de Desarrollo Sostenible.

El Desarrollo Sostenible

El Desarrollo Sostenible como principio ético general para desarrollar respuestas ante la crisis climática, surge primeramente del trabajo de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas, la cual en 1987 lo define como *"la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades"*. Posteriormente, en la declaración de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992, organizada por las Naciones Unidas, se define al Desarrollo Sostenible en el artículo n° 1 como aquel donde *"Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza"*. Actualmente, este principio se inscribe en lo que ha dado a llamarse la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que son, como señala el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *"un llamado universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para 2030"*.

Bajo estos principios y definiciones, una propuesta de legislación o política forestal que contemple como idea matriz el Desarrollo Sostenible, implica que debe pensarse el desarrollo del sector a partir de dos dimensiones:

- a) *Solidaridad intergeneracional*: pensar en nuestras acciones en una lógica temporal de largo plazo, lo que supone tener dentro de sus objetivos la preocupación las generaciones futuras, en tanto mis acciones no hipotequen sus posibilidades de desarrollo.
- b) *Multidimensionalidad del desarrollo*: integración y armonización de diferentes dimensiones del desarrollo relativas al crecimiento económico, la equidad social y la protección ambiental, entendiendo que cualquier desequilibrio termina por reducir o anular la efectividad de las otras.

Estas dimensiones del Desarrollo Sostenible resultan aún más relevantes en el caso del bosque, pues los beneficios ecosistémicos de la silvicultura son enormes, tanto desde el punto de los equilibrios medioambientales, como también, por su capacidad de mitigar los efectos de la crisis climática. Esto queda graficado en el Objetivo 15 de los ODS, Vida de Ecosistemas Terrestres, donde se señala que *“los bosques cubren el 30% de la superficie terrestre, proveen hábitats cruciales a millones de especies y son fuente importante de aire limpio y agua. Además, son fundamentales para combatir el cambio climático”*. Por lo tanto, el sector viene a cumplir un rol crucial en las posibilidades que tenemos como humanidad de desarrollar estrategias de adaptación y mitigación del cambio climático.

La legislación comparada nos muestra, que los seis países antes mencionados, líderes en la industria forestal a nivel mundial, contemplan el Desarrollo Sostenible como el elemento central de sus cuerpos normativos y diseño de políticas públicas para el sector forestal. Es cierto que existen diferencias en los matices y estrategias en cada uno de ellos, pero en todos ellos está presente el carácter multidimensional del desarrollo y una promesa de futuro que representa un acuerdo de solidaridad intergeneracional.

2.1. Solidaridad Intergeneracional

La Solidaridad Intergeneracional dice relación con cómo una generación económicamente activa, resguarda o transfiere recursos a otra generación económicamente inactiva. Bajo estos parámetros la Solidaridad Intergeneracional plantea un pliegue que une las decisiones presentes con las posibilidades futuras, que puede enunciarse, como bien lo hizo en 1987 la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas, en que la satisfacción de las necesidades actuales no hipotequen las posibilidades de satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

Bajo esta lógica se inscribe en gran medida los valores conservacionistas, que llaman a proteger, limitar o revertir la degradación que ha experimentado el bosque en el último tiempo, que como se señala en el Objetivo 15 de los ODS, *“Cada año se pierden 13 millones de hectáreas de bosques, mientras que la degradación persistente de las tierras secas ha llevado a la desertificación de 3.600 millones de hectáreas, afectando desproporcionadamente a las comunidades pobres”*.

En la legislación comparada esta mirada de Solidaridad Intergeneracional se expresa en diversas estrategias, las que son totalmente complementarias, que podrían dividirse en tres campos de acción:

- *Conservación*: es cuando un ecosistema boscoso es protegido de los intereses económicos, prohibiendo su explotación productiva, basado en su valor como fuente de diversidad biológica (bosques nativos) o por sus efectos ecosistémicos (purificación de agua y aire).

- *Reforestación*: son aquellas estrategias de recuperación de suelos degradados o frágiles, que buscan evitar la erosión o el avance de la desertificación, repoblando con especies arbóreas adaptadas a esos ecosistemas (nativas) o que favorezcan la recuperación de los suelos.
- *Compensación*: es cuando un bosque es sacado o aislado del ciclo productivo, a través de incentivos económicos que permiten al dueño de dicho bosque recibir una retribución por su no explotación. El instrumento más extendido para este fin son los Bonos de Carbono, que son entregados a proyectos que reducen, eliminan o evitan las emisiones de gases de efecto invernadero.

2.2. Multidimensionalidad del Desarrollo

La Multidimensionalidad del desarrollo, como ya se ha explicado, enmarca el Desarrollo Sostenible a partir de la integración del crecimiento económico, la equidad social y la protección ambiental. Este carácter multidimensional en el caso del bosque queda condensado de manera explícita en el enunciado del Objetivo 15 de los ODS, donde señala como meta "*Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica*". Al desglosar este objetivo, se observan justamente como la sostenibilidad se expresa en estas tres dimensiones, tratando de armonizarlas:

- *Económica*: uso sostenible de los recursos, que implica nuevos estándares productivos y de funcionamiento del sector forestal, que permita una reproducción del ciclo sin poner en riesgo su viabilidad futura.
- *Social*: ordenamiento sostenible de los bosques, habla de los mecanismos de gestión política, acceso a la propiedad y de aprovechamiento de los beneficios de la producción forestal por parte de la población.
- *Medioambiental*: plantea los nuevos criterios con que se están evaluando ambientalmente los proyectos productivos, es decir, como contribuyen a mitigar o a adaptarse a los efectos de la crisis climática, que en este caso específico refieren a la desertificación, la degradación del suelo y la pérdida de diversidad biológica.

Como resulta esperable, en el análisis de la legislación comparada de los seis países que están dentro de los principales actores del negocio forestal, en todos se hacen alusión a estas tres dimensiones, pero sus estrategias son muy diferentes, lo que se debe a la tradición institucional o régimen político al cual adscriben. Esto tiene un correlato directo respecto al lugar donde se toman las decisiones y quienes participan de ellas. De esta forma, en aquellos países de tradición federal o con un proceso de descentralización importante, las dimensiones del Desarrollo Sostenible son abordadas en la forma de recomendaciones, estímulos y estándares; a diferencia de los países más centralizados o de tradición unitaria, donde son abordadas a través de reglamentos, control y sanciones.

Sin embargo, en todos los países analizados la participación vinculante, la redistribución de beneficios sociales del desarrollo, el impulso a la innovación productiva y protección de los ecosistemas frágiles o con importancia biológica son resguardados y controlados por organismos públicos. Esto plantea que la multidimensionalidad implica al mismo tiempo un compromiso multinivel, donde tanto el Estado, empresas y sociedad civil se articulen, logren acuerdos y se fiscalicen mutuamente.

3. Objetivos Socialmente Legítimos: Contractualismo

Una segunda fuente desde donde se extraen principios éticos en forma de valores sociales compartidos dice relación con Objetivos Sociales Legítimos (acuerdos racionales), que provienen de la vertiente contractualista del derecho, que, a diferencia de los valores universales y los derechos humanos, son particulares de una sociedad en un momento determinado, pues representan consensos mayoritarios respecto de hacia dónde orientar las acciones para el logro de determinados fines compartidos. Estos fines pueden ser tanto abstractos, como puede ser el desarrollo o el bienestar, como también pragmáticos, como puede ser la renta básica, ingresos per cápita u otro indicador cuantificable.

La tradición contractualista se asienta en la capacidad racional de los pueblos para ejercer la soberanía, que se expresa en la capacidad de ejercer la autonomía que en este caso se expresa en dos direcciones complementarias.

- *Objetivos compartidos*: esta dimensión entraña una promesa de futuro, que se expresa a través de objetivos instrumentales o pragmáticos que se orientan a solucionar un problema específico que aqueja a la sociedad. Su criterio de validación es el arreglo entre medios y fines, en tanto representan metas que se organizan de forma racional, es decir, acciones que deben generar determinados efectos, los cuales deben ser evaluados periódicamente, estableciéndose responsabilidades, presupuesto, entre otras medidas para garantizar su logro.
- *Valores Comunes*: Son los grandes acuerdos sociales que están en la base de la cohesión social, en tanto representan los principios sobre los que se organiza y se hace posible la vida en sociedad, para lo cual apelan a grandes valores socialmente compartidos.

En el caso del sector forestal, estas preguntas resultan ineludibles, pues plantean la pregunta respecto a la valoración social que se tiene de los bosques y el grado de legitimidad que tiene una industria y su regulador, el Estado, para garantizar o promover que los bosques sean beneficiosos para la sociedad y el bienestar humano. Estas cuestiones son ineludibles para una política de bosques y de regulación del sector forestal, pues a diferencia de los valores universales, que son una fuente desde donde se extrae legitimidad; la legitimidad de los objetivos sociales se construye en términos de horizontes comunes que se expresan en términos de definición de bienes públicos, priorización política, definición de presupuestos y cohesión social.

Al revisar la legislación comparada, se observa en los seis países estudiados un fenómeno homólogo, que dice relación con las dos principales fuentes de legitimidad de estas dimensiones. Por un lado, los Objetivos Compartidos al tener como norte un futuro basado en acuerdos racionales orientados a medios y fines, encuentran todas las legislaciones una base sólida en la definición de sus estrategias en la importancia que tiene en la actualidad el conocimiento para tomar decisiones. De esta forma, apelan al rol de la ciencia y de la evidencia científica en la forma de diseñar políticas y en la gobernanza de un recurso natural.

Al contrario, cuando se analizan cuáles son los Valores Comunes que inspiran a normas o políticas forestales, encontramos una variabilidad enorme, que dan cuenta de las especificidades de cada país, pues al ser la cultura la materia prima con que se construyen estos valores, estos muestran una gran heterogeneidad en la definición de aquello que les es común, así, como, de la manera en cómo se relacionan los grupos humanos con los bosques.

3.1. Objetivos Comunes (Conocimiento)

El arreglo racional entre medios y fines para lograr un objetivo socialmente compartido (común), se caracteriza por el rol central que juega el conocimiento en una sociedad en la definición de hacia dónde se quiere llegar y cómo poder hacerlo de la manera más eficiente y eficaz. La ciencia en esta dimensión, por tanto, juega un rol insustituible, pues es el conocimiento la materia prima con la cual una sociedad construye tales objetivos.

La importancia del conocimiento en la definición de las posibilidades de desarrollo de un país o sector de la economía está ampliamente estudiado, pues es la base para tomar decisiones que amplifiquen su impacto positivo y reduzcan los negativos. Esto implica un llamado al creciente involucramiento entre la ciencia y la política, tanto para que la política pueda decidir con evidencias y no con prejuicios o intereses particulares, así, como, para que la ciencia pueda impactar tanto social, económica y ambientalmente.

La revisión de la legislación comparada en materia forestal de los seis países, se aprecian dos fuentes desde donde el conocimiento científico está entregando insumos a las políticas públicas, las que se dividen en función de su procedencia, ya sea por provenir de una fuente externa que se concentra preferentemente en estándares técnicos y, por el contrario, una segunda que proviene de actores e instituciones nacionales abocadas a desarrollar conocimiento sobre su entorno, así, como, generar innovación respecto al sector forestal.

- *Estándares técnicos*: la principal fuente de procedencia de los estándares técnicos son las relaciones internacionales, que ya sea a través de la cooperación internacional o los procesos de integración, han ido construyendo estándares o indicadores de medición de la efectividad de las políticas forestales. Ejemplos de estos son muchos, como los estándares de la Unión Europea o el Proceso de Montreal, por mencionar algunos.
- *Ciencia al servicio de la toma de decisiones*: así como la política necesita de la ciencia, la ciencia necesita de la política, porque el nivel de riesgos que enfrenta la sociedad contemporánea por efecto de la crisis climática, obliga a actuar basados en datos y evidencias. A este respecto, conocer y estudiar nuestro entorno y sus recursos es un imperativo para imaginar el

futuro, que se expresa claramente en dos campos en el análisis comparado, como es la gobernanza basada en evidencia, y por otro lado, en las estrategias de innovación que entreguen valor agregado a productos primarios.

Como era esperable, al estudiar las legislaciones de países desarrollados, son en este campo donde se han concentrado los principales esfuerzos legislativos y de políticas forestales, que han redundado en importantes estrategias de manejo forestal y de ecosistemas de bosque para resguardar su sostenibilidad, como también, de políticas de innovación en el campo de la industria forestal, entendida como una bioeconomía, es decir, la gestión de recursos forestales renovables y sostenibles en productos y servicios con valor agregado.

3.2. Valores Compartidos (Cultura)

Cada sociedad es la resultante de una historia singular sobre la cual se han erigido instituciones, grupos humanos, pueblos, naciones u otras formas de organizar la vida en común, que se expresan en Valores Compartidos que sirven de elemento aglutinante para la cohesión social. Bajo este parámetro está el planteamiento de que la acción humana no es independiente del contexto que le proveen los marcos de referencia de valores, los cuales se proyectan socialmente como acciones, las que resultan significativas (provistas de sentido) para las personas.

Estos valores tampoco representan un compartimento estanco, sino que como todas las ideas que componen un repertorio cultural, están sujetas a tensiones y cambios fruto de los acuerdos a los que vaya arribando una sociedad para hacer plausible una idea de sociedad y vida en común. Es por ello que en las diferentes legislaciones y políticas analizadas se encuentran una gama amplia de respuestas a estas preguntas, que dan cuenta de los diversos caminos transitados fruto de su historia y tradiciones.

No obstante esta diversidad de respuestas gubernamentales, es posible encontrar dos ámbitos donde este tipo de principios se materializan. El primero dice relación con aquellos bienes que son considerados como comunes, los que pueden ser tanto de base estatal, regional, local o comunitaria, que se transforman en tales en tanto representan un patrimonio común, es decir, algo que amerita ser protegido y resguardado no solo materialmente, sino también su uso e importancia para las formas de vida de dicha colectividad. En segundo lugar, está aquel ámbito que dice relación con las estrategias de relaciones entre grupos humanos en aquellos países que reconocen una composición diversa en términos étnicos y/o nacionales, donde la presencia de pueblos originarios obliga a replantear el valor de los bosques desde una óptica intercultural.

- Bienes comunes: la definición de estos bienes comunes puede ser muy variada, que van desde el uso de los bosques para fines recreativos, espirituales o emocionales, hasta las definiciones jurídicas respecto a la estructura de propiedad de los bosques, asunto que ha encontrado especial preocupación respecto a la privatización de muchos de estos y su importancia para los equilibrios ecosistémicos. En este acápite también se encuentran una serie de estrategias para el acceso y uso de los bosques, como también, definiciones respecto a la propiedad (pública, comunitaria o privada) y su gestión (colectiva, descentralizada, centralizada, mixta, etc.),

que dan cuenta de tradiciones jurídicas y de la progresiva demanda por una mayor participación en la gobernanza de estos por parte de la ciudadanía.

- *Interculturalidad*: esta es definida por la Unesco en la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales como “*la presencia e interacción equitativa de diversas culturas y a la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, a través del diálogo y del respeto mutuo*”. Esto implica que las relaciones entre diferentes culturas debe darse en un marco de respeto del significado e importancia asignada a los bosques por diferentes grupos humanos que componen un país, logrando acuerdos que sean legítimos y respetados por todos los contrayentes. En países diversos, con presencia de pueblos originarios esto resulta de vital importancia, pues implica entender que algunas culturas los bosques no sólo representan una base material de reproducción económica y social sino que también es una fuente de espiritualidad y posibilidad de autonomía.

En este último punto, se observa en los casos estudiados un gradiente que va desde el pleno reconocimiento hasta la invisibilidad. En el primer caso, se ha logrado una mayor integración y bienestar material de los pueblos originarios, que ha ayudado a bajar las tensiones y alinear esfuerzos comunes a estrategias de desarrollo sostenible; y en los casos contrarios, ha llevado a una judicialización nacional e internacional de las intervenciones en los bosques reclamados por los pueblos originarios por parte del Estado o privados, con la consecuente pérdida de reputación internacional.

A modo de cierre, es innegable la importancia que presentan los bosques para el futuro de la humanidad y del planeta, es por ello que una estrategia de desarrollo sostenible de los bosques y del sector forestal debe pensarse tanto global, nacional y localmente. Es obvio que el ordenamiento político e institucional de un país marcará un determinado énfasis en el modelo de desarrollo sostenible, pero ello no es óbice para eludir el carácter complejo, que demanda crecientemente mayor participación en la gobernanza y distribución equitativa de los beneficios que los bosques generen.