

Plantaciones forestales en Chile: ¿hacia un modelo más sustentable?

Tree Plantations in Chile: Towards a More Sustainable Model?

Alejandro Mora-Motta^a

RESUMEN

Las plantaciones de pino y eucalipto en Chile siguen estando en el corazón del modelo de desarrollo del país, pero sufren una crisis de legitimación que deriva de un profundo descontento social por sus efectos socio-ecológicos a nivel local. Tras problematizar las plantaciones chilenas como un proceso (neo)extractivista, el presente trabajo ubica su expansión en un contexto histórico y se enfoca en analizar el efecto del giro hacia una 'economía verde' en el marco del cual se reestructura la política forestal, buscando un aparente modelo más sostenible. Basándome en una revisión de literatura y de las políticas asociadas a este giro, argumento que los elementos discursivos y prácticos que en éste se articulan ofrecen oportunidades para una nueva fase expansiva de las plantaciones. Dicha fase está marcada por una combinación de estrategias de apropiación de la naturaleza que buscan tanto la extensión de plantaciones a las últimas fronteras de recursos como la generación de nuevos espacios de apropiación, que se materializan en oportunidades concretas para una nueva expansión material.

PALABRAS CLAVE: plantaciones forestales; (neo)extractivismo; economía verde; legitimación.

ABSTRACT

Pine and eucalyptus plantations in Chile remain at the heart of the country's development model, but they are under a legitimation crisis steaming out of a deep social discontent due to their local socio-ecological effects. After problematizing the Chilean plantations as a (neo) extractivist process, this paper locates their expansion in a historical context and focuses on the analysis of the turn in the direction of a 'green economy', under which the forestry policy is being restructured, searching for an apparently more sustainable model. Based on a review of literature and the policies associated to the referred turn, I argue that the discursive and practical elements it articulates offer opportunities for a new expansive phase of plantations. This phase is marked by a combination of nature appropriation strategies that not only look for the last resource frontiers but also the generation of new appropriation spaces, materialized in concrete opportunities for a new material expansion.

KEYWORDS: tree plantations; (neo)extractivism; green economy; legitimation.

Introducción

En Chile las plantaciones de pino y eucalipto se han expandido por las regiones del centro-sur del país y constituyen uno de los motores fundamentales del modelo de desarrollo económico. Actualmente, proveen grandes volúmenes de pulpa y madera aserrada, entre otras materias primas, para

suplir la demanda de naciones del Norte global y la creciente demanda de países asiáticos, principalmente de China. Esto ha generado un crecimiento sostenido de las exportaciones, que son controladas por tres multinacionales chilenas: ARAUCO, CMPC y MASISA. El modelo de plantaciones ha sido uno de los pilares del crecimiento económico

^a Center for Development Research (ZEF), Universidad de Bonn. Bonn, Alemania. E-mail: amotta@rlc-bonn.de; ORCID: 0000-0001-9755-2730

nacional desde los años setenta y hoy día atraviesa un proceso de reforma que busca constituir una estrategia productiva basada en el denominado ‘crecimiento verde’, aproximación de política económica que Chile asumió a partir de su entrada en 2010 en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Este modelo de plantaciones se enmarca dentro del (neo)extractivismo (Acosta, 2011, Brand et al., 2016), ‘nuevo extractivismo’ (Veltmeyer y Petras, 2014), o ‘consenso de los *commodities*’ (Svampa, 2015), tendencia que marca la historia económica reciente de América Latina (AL), caracterizada por estrategias de territorialización de actividades económicas que garantizan la apropiación de la naturaleza en lugares concretos con el propósito de extraer altos volúmenes de recursos naturales con fines de exportación (Acosta, 2011; Gudynas, 2015). Estas exportaciones tienen un bajo o nulo nivel de procesamiento, por lo cual la agregación de valor de los procesos industriales no ocurre generalmente en el territorio de extracción. Además, los recursos extraídos no son exclusivamente minerales o hidrocarburos, con lo que se asocia regularmente el término, sino que cualquier elemento de la naturaleza, apropiado y extraído en grandes volúmenes, sea madera, pescado, soya u oro, cae en la tendencia económica regional.

Las autoridades chilenas se refieren a las plantaciones como ‘bosques plantados’ de especies exóticas, a diferencia del ‘bosque nativo’ (CONAF, 2013; INFOR, 2018). Sin embargo, en el presente documento asumimos que ‘las plantaciones no son bosques’. Chile es uno de los mayores productores de materias primas forestales basadas en plantaciones y el país que más agregó área plantada en el mundo en el periodo 2010-2015 (Payn et al., 2015). Mientras que en 1978 apenas contaba con 711,9 mil hectáreas plantadas, en 2016 había alcanzado más de 2,4 millones de hectáreas plantadas dentro de un total de 3,1 millones de hectáreas usadas para este propósito. Del total plantado, 57,6% son especies de pino y 35,6% son de especies de eucalipto (INFOR, 2018).

De acuerdo al INFOR (2018), en 2016 se extrajeron 44,6 millones de m³ de madera en trozas que fueron destinados al aserrío (37,4%), a la industria de la pulpa (35,7%), al astillado (15,3%), a la producción de tableros y chapas (10,8%), entre otros

(0,8%). Con este input la industria básica produjo 5,1 millones de toneladas de pulpa, 8,4 millones de m³ de madera aserrada, 11,6 millones de m³ de astillas, 3,1 millones de m³ de tableros y chapas, entre otros productos. En dicho año, el valor de las exportaciones de productos forestales en dólares FOB (*Free On Board*) fue de \$ 5.270,9 millones, de los cuales 27,4% se exportaron a China, 17,8% a EE.UU., 7,7% a Japón y 6,9% a Corea del Sur.

Aunque las plantaciones y el negocio de su procesamiento básico sigan siendo centrales para el modelo de desarrollo chileno, hoy día sufren una crisis de legitimación. Por una parte, el sector aporta 2-3% del PIB y 8-10% del valor de las exportaciones en la última década. Además, la ocupación en 2016 agregó 113.468 personas: 18,7% en extracción y silvicultura, 32,2% en industria primaria, 26,4% en industria secundaria y 22,7% en otras actividades (INFOR, 2016, 2018). Por otra parte, el discurso de desarrollo clásico basado en que las plantaciones son necesarias porque generan crecimiento económico que va a ser usado para ofrecer seguridad social, que va a generar empleo rural y que va impulsar progreso para salir de la pobreza, es considerado falaz por un grupo cada vez más grande y diverso de actores sociales, incluyendo organizaciones mapuches, ambientalistas, observatorios, medios alternativos, Organizaciones No Gubernamentales, académicos de diversas disciplinas, y ciudadanos sensibilizados por las injusticias socio-ambientales que el modelo representa. Estos grupos se han ocupado de articular una clara crítica que recoge la esencia depredadora del modelo de plantaciones¹, que además es ampliamente respaldada por evidencia académica² (Aylwin et al., 2013; Carrasco, 2012; Carruthers y Rodríguez, 2009; Cid-Aguayo, 2015; Clapp, 1998a; Haughney, 2007; Montalba-Navarro y Carrasco, 2003; Reyes y Nelson, 2014; Torres-Salinas et al., 2016).

1 Ver, por ejemplo, carta abierta firmada por decenas de organizaciones a propósito de los incendios de 2017 y la crisis del modelo forestal (Mapuexpress 2017).

2 El conflicto causado por las plantaciones en Chile es ampliamente documentado. Por motivos de extensión no se incluye el detalle de los impactos que ha generado, pero se referencian algunos trabajos que los capturan.

El gobierno de Chile³ parece haber aceptado parte de esa crítica en la elaboración de un nuevo plan maestro para el crecimiento del sector forestal que incluye algunas preocupaciones socio-ambientales (Ministerio de Agricultura, 2015a). No obstante, dicho plan, acompañado de una serie de cambios institucionales en el sector, se alinea con el giro a la 'economía verde' que constituye el nuevo paradigma que rearticula al 'desarrollo sostenible' del *Informe Bruntland* (WCED, 1987) desde una visión suave de la sostenibilidad que busca conciliar el crecimiento económico y el lucro privado con la disrupción socio-ecológica que aquellos causan.

El presente artículo argumenta que la transformación institucional relativa al modelo de plantaciones industriales de pino y eucalipto se alinea con el giro al 'crecimiento verde' con un doble fin. Por una parte, para legitimar la expansión de las plantaciones como una actividad sostenible, haciendo posible la territorialización de actividades que buscan la apropiación de la naturaleza en nuevos territorios al sur de Chile y, por otra parte, para establecer las condiciones necesarias que garanticen una nueva expansión del modelo extractivo mediante la creación de nuevos espacios o fronteras para la apropiación de la naturaleza. El propósito de dicha expansión se hace evidente al relacionar estos espacios de apropiación con el control que tienen las multinacionales chilenas sobre la red global de producción de materias primas forestales, y en el contexto de la reconfiguración de los centros de procesamiento y consumo final en Asia.

Después de esta introducción, la segunda sección enmarca a las plantaciones forestales desde la perspectiva teórica del (neo)extractivismo. En la tercera sección, se presenta brevemente el desarrollo histórico del modelo chileno de plantaciones forestales, la articulación del régimen de apropiación de la naturaleza en dictadura, y su extensión en democracia. En la cuarta sección se describe el giro a la 'economía verde' y cómo se articula a él el sector de las plantaciones. En la quinta sección se presenta una discusión que argumenta por qué el giro, en vez de representar una salida sostenible al extractivismo,

sienta las bases para una nueva expansión. La última sección contiene las conclusiones del artículo.

(Neo)extractivismo en el contexto latinoamericano

Con el devenir del presente siglo AL vivió un proceso de reestructuración económica basada en la extracción de altos volúmenes de recursos naturales con un foco exportador. El (neo)extractivismo, como se denominó esta tendencia, representa una nueva etapa con raíces en las múltiples oleadas de extracción de la naturaleza que han estado presentes en la historia de AL. Esta nueva fase se fundamenta en los modelos económicos coloniales, en las economías liberales republicanas e incluso en periodos en los que se estructuró el desarrollismo, pero su consolidación surge a partir de la implantación del neoliberalismo en la región y asume una nueva forma en el nuevo milenio (Acosta, 2011; Alimonda, 2011; Bebbington, 2009; Brand et al., 2016; Gudynas, 2015).

El término (neo)extractivismo ha sido usado para diferenciar el extractivismo 'clásico' o 'neoliberal' del 'nuevo' extractivismo de los países que marcaron el giro a la izquierda en AL; sin embargo, ambas son 'dos caras de la misma maldición' (Acosta, 2011). Para Acosta, el extractivismo consiste en "aquellas actividades que remueven grandes volúmenes de recursos naturales que no son procesados (o que lo son limitadamente), sobre todo para la exportación. El extractivismo no se limita a los minerales o al petróleo. Hay también extractivismo agrario, forestal e inclusive pesquero" (2011, p. 85). Aunque esta etapa de (neo)extractivismo ha sido interpretada como un proceso relativo a un nuevo imperialismo (Veltmeyer y Petras, 2014), o como una nueva fase de crisis y transición del sistema capitalista que da forma a un modelo particular de desarrollo (Brand et al., 2016), el (neo)extractivismo no puede describir la totalidad de un modelo de desarrollo y menos aún del capitalismo (Gudynas, 2015; 2016), aunque sea parte de aquellos. Más bien, representa una lógica 'glocal' o multi-escalar en la cual múltiples extractivismos (en plural) se conectan a los centros de consumo material por medio de redes de producción globalizadas (Gudynas, 2015; Radhuber, 2015).

3 En el segundo mandato de Bachelet (2014-2018).

El neoliberalismo, que fuera implantado en los setentas a lo largo y ancho de AL mediante un grupo de políticas de ajuste y programas de desarrollo en los cuales organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional establecieron líneas de liberalización de mercados y la tesis del estado mínimo, marcó un impulso extractivista, enfocado en la captura de las rentas derivadas de la explotación de la naturaleza y el trabajo para cubrir el servicio de la deuda (Veltmeyer y Petras, 2014). Sin embargo, el nuevo siglo trajo consigo la transición del ‘consenso de Washington’, que supuso los pactos del neoliberalismo, al ‘consenso de los *commodities*’, como lo denomina Svampa (2015), en el cual se intensificaron los procesos de explotación de la naturaleza, pues los modelos económicos de desarrollo pasaron a depender de las rentas de su explotación.

Desde un punto de vista teórico, el (neo)extractivismo hace parte de un proceso de ‘mercantilización de la naturaleza’ fundamentado en dos lógicas. La primera consiste en diversos procesos de ‘apropiación de la naturaleza’ de lugares específicos que garantizan su extracción en grandes volúmenes con el objeto de ser exportados. Los actores económicos que realizan dicha apropiación establecen estrategias de territorialización que les permiten acceder a los recursos deseados, generando tensiones, resistencias y conflictos con otras formas locales de apropiación de la naturaleza. La apropiación extractivista de la naturaleza parte de una visión particular de la relación humano-naturaleza, en la cual las relaciones sociales se estructuran alrededor de la concepción de la naturaleza en cuanto objeto explotable, por medio de su fragmentación en objetos útiles para el proceso económico, a través de su transformación en objetos consumibles y en cuanto la generación de valor de cambio. Dichos fragmentos de la naturaleza sujetos de ser mercantilizados (los recursos) entran dentro de un proceso productivo para transformarse en valor económico (Gudynas, 2015, 2016). En este sentido, el extractivismo constituye un proceso de transformación territorial en el cual son transformados modos de vida locales que establecen formas no extractivistas de apropiación de la naturaleza.

Segundo, con el (neo)extractivismo la mercantilización de la naturaleza solo se completa mediante

‘redes productivas globalizadas’, a través de las cuales ciertos actores controlan el comercio de las materias primas y se ocupan de conectar las fronteras de extracción con los centros de procesamiento y consumo final (Gudynas, 2016; Radhuber, 2015). Estas redes se caracterizan por incidir en los procesos extractivos en varias formas: por medio del control de la exportación de las materias primas de los territorios donde se extraen y en consecuencia de las rentas del negocio exportador; mediante el lobby político, local o incluso nacional; por sistemas de subsidios o beneficios tributarios y así la captura de los beneficios que ofrece el Estado; o por regulaciones que faciliten o garanticen la extracción. La naturaleza apropiada y el valor económico generado a partir de ésta son extraídos de lo local a través de estas redes y exportados a los centros industriales de producción de bienes finales y de consumo. Así, los pocos beneficios económicos generados localmente son capturados por los actores extractivos, mientras que la disrupción socio-ecológica es socializada entre los actores locales.

La teorización del (neo)extractivismo se ha enfocado principalmente en los sectores minero y de hidrocarburos dada su evidente extracción de recursos naturales a gran escala, sus efectos nocivos en materia socio-ecológica y la mayor dificultad de encubrirlos con discursos de legitimación dentro de la sostenibilidad (Bebbington, 2009; Bebbington et al., 2008). No obstante, el ‘extractivismo agrario’ ha emergido asociado los procesos de ‘acaparamiento de tierras’ (Borras et al., 2014) con la creciente expansión de monocultivos con propósitos de exportación, en medio de discursos de sostenibilidad que buscan legitimarlos. Casos como el de la soja en Argentina, Bolivia, Paraguay y Brasil (Baletti, 2014; Ezquerro-Cañete, 2016; Gudynas, 2008; McKay, 2017; Sly, 2017) o como el de la palma en Guatemala y Colombia (Alonso-Fradejas, 2015; Marin-Burgos y Clancy, 2017) sirven como ejemplo.

Las plantaciones industriales de árboles, tales como el eucalipto y el pino, han sido menos reconocidas como una forma de (neo)extractivismo, principalmente porque persiste un fuerte soporte que las considera ‘sostenibles’ o ‘verdes’ *per se*. De cualquier modo, el estudio pionero de Carrere y Lohmann (1996) captura la lógica extractivista al

problematizarlas como formas de explotación inmersas en procesos de globalización caracterizados por inequidades entre los centros de consumo y procesamiento en el Norte global, y la captura de territorio y su deterioro socio-ambiental en el Sur global. Más recientemente, varios estudios han señalado el proceso mixto de acaparamiento y extractivismo de plantaciones forestales en AL (Cardona-Calle, 2014; Kröger, 2012; Switzer, 2014). En particular, Kröger (2014) ha hecho una síntesis de la economía política de estas plantaciones, reflejando el proceso extractivista en un mundo aun dividido entre Norte y Sur, pero con nuevos procesos emergentes.

De hecho, es posible hablar de extractivismo en el caso de las plantaciones siempre que éstas cumplan con los elementos característicos (Gudynas, 2015): (i) que los volúmenes de apropiación de la naturaleza sean elevados; (ii) que las materias primas derivadas de la extracción sean exportadas (por lo menos en un 50%) en un estado de bajo o nulo procesamiento; y (iii) que los impactos socio-ecológicos sean amplios. Para las plantaciones, el producto de extracción directa, las trozas maderables, dependen indirectamente de otros recursos como la tierra (tanto en espacio como en calidad del suelo), agua, y recursos genéticos (que garantizan, por ejemplo, la velocidad de crecimiento). Así, el volumen de extracción y exportación requiere ver la cantidad de madera, así como la cantidad de tierra o agua utilizada. En cuanto al nivel de procesamiento, el extractivismo se refiere a actividades económicas que no agregan valor local, o que agregan muy poco. En este sentido, si bien la actividad de exportación del sector de plantaciones involucra procesos industriales, estos pertenecen principalmente al denominado 'sector primario' de la economía, en el cual la industria básica produce una transformación de las trozas en subproductos (pulpa, astillas, madera aserrada, tableros, etc.) que no son en sí productos finales, sino que mantienen un estatus de 'materias primas'. Por ello, aun cuando son productos que tienen un nivel de industrialización, siguen representando un bajo valor agregado a nivel local, y son exportados en este estado a los centros de procesamiento y consumo final. Por último, dado que las plantaciones requieren tierra, agua y recursos genéticos, el tipo de tensiones y conflictos derivados se dan en torno a estos

elementos, y más profundamente en torno a diversas valoraciones alrededor de la naturaleza.

Finalmente, el (neo)extractivismo construye estrategias discursivas para legitimar su accionar, utilizando elementos retóricos de justificación ajustados a los conceptos considerados socialmente positivos o relevantes, que coinciden con los discursos de desarrollo y sostenibilidad. Es por ello que el giro a la 'economía verde' que emergió tras la crisis financiera global de 2008 y se popularizó en la famosa cumbre de Rio+20 en 2012, y que consiste en un cambio en el discurso y las prácticas del 'desarrollo sostenible' del *Informe Bruntland* (WCED, 1987), representa la amalgama discursiva perfecta para este tipo de extractivismo. En teoría, el fin del 'crecimiento verde' consiste en 'reconciliar' el aumento del crecimiento económico y el lucro privado con el deterioro socio-ecológico que causa, buscando desacoplar el crecimiento económico de sus consecuencias negativas. Sin embargo, tal tarea es imposible en términos termodinámicos, pero ofrece una clara ruta con la cual se priorizan los sistemas de regulación ambiental y territorial en acciones voluntarias de la empresa privada y en mecanismos de regulación de mercado por encima de la regulación directa del Estado (Gómez-Baggethun y Naredo, 2015).

Además, la 'economía verde' es, al igual que lo fue 20 años atrás el desarrollo sostenible, un 'malabarismo conceptual' (Lander, 2010) que funciona como elemento discursivo de legitimación dando coherencia a intereses y estrategias contradictorias, que buscan promover a toda costa estrategias de crecimiento económico bajo la retórica de las soluciones 'todos ganan' (*win-win*), reflejando una visión modernizadora de la economía (Brand y Lang, 2015). Los elementos discursivos son acompañados por acciones de instituciones multilaterales como la OCDE (2011), que rápidamente asumieron el rol de dirigir el giro hacia esta economía verde mediante el establecimiento de lineamientos de política económica (Brand y Lang, 2015; Lander, 2010).

La conformación de las plantaciones forestales en Chile

Durante la colonia española, al sur, los bosques australes fueron explotados para extraer maderas

nativas, en particular de alerce. La madera era enviada en barco a los centros del Virreinato, en Lima y Santiago, y eran aprovechadas localmente en construcción, transporte y energía, en menor medida (Camus, 2014; Molina et al., 2006; Otero, 2006). Posteriormente, el naciente Estado chileno se consolidó ejerciendo control de los territorios australes mediante una estrategia militar para capturar los últimos territorios de dominio Mapuche, seguidos de políticas de estabilización de las relaciones de propiedad y políticas de colonización, que establecieron la base de un modelo de transformación de los bosques en tierra para agricultura. Esta transformación fue llevada a cabo por el sistema de la hacienda, que utilizó el método dual de trabajo campesino –inquilinos y jornaleros– para extraer la madera de los bosques, dejando la tierra arable para el cultivo de cereales. El proceso de conformación de las relaciones de propiedad austral que empezara a mediados del siglo XIX, caracterizado por robos, amenazas y asesinatos, culminó con las leyes de propiedad austral de 1930 que legalizaron una estructura de propiedad altamente concentrada. Hasta este momento no había plantaciones forestales sistemáticas de gran escala, pero ya se había conformado una cultura de explotación forestal basada en la extracción de madera de los bosques nativos (Almonacid-Zapata, 2009; Camus, 2014; Klubock, 2014; Otero, 2006).

El modelo de plantaciones emergió de una triple crisis. Primero, la crisis financiera internacional de 1929 generó una caída de la demanda de productos importados a los centros globales de consumo. Segundo, dicha caída tuvo repercusiones sobre la minería de nitratos y de cobre en el norte chileno, que vio desvanecer sus mercados y entró asimismo en crisis, generando desempleo. Tercero, la crisis de productividad de los cereales en el sur, dado el uso intensivo de los suelos, completó el cuadro negativo. Estas crisis implicaron una reorganización de las políticas productivas enfocadas al desarrollo de la industria nacional en nuevos sectores. Las plantaciones surgieron como una opción económica que prometía rentabilidad al tiempo que ofrecía el atractivo de la ‘reforestación’ de los suelos erosionados.

Los gobiernos desarrollistas, entre 1930 y 1973, mantuvieron una política sostenida de fomento a la creación de industria de transformación productiva,

siendo central la estructuración de un modelo de ‘manejo forestal racional’. Las leyes de propiedad austral finalizadas en 1931 sirvieron como base para la Ley de Bosques del mismo año, que abrió el camino para el modelo de promoción industrial. La creación de la Corporación de Fomento –CORFO⁴– en 1937 inició un proceso de creación de empresas, infraestructura e inyección de capital, así como de establecimiento de plantaciones para alimentar la industria naciente. A partir de 1945, este proceso de industrialización se aceleró en parte por el apoyo de instituciones multilaterales⁵, generado un giro en el modelo forestal de la extracción de maderas del bosque nativo a la extracción de maderas de plantaciones de pino y eucalipto. En los sesentas, la particular experiencia de la reforma agraria se fundamentó en la masiva expropiación de haciendas improductivas y la generación de cooperativas. Sin embargo, no fue particularmente crítica con el modelo de plantaciones y la tenencia forestal, pues éstas eran consideradas parte de un modelo productivo. De hecho, los gobiernos que lideraron la reforma le apostaron a las plantaciones y a la industria forestal⁶ (Camus, 2014; Clapp, 1995; Gómez, 2014; Klubock, 2014). Así, el modelo de plantaciones basado en la extracción a gran escala y en la exportación de productos madereros fue posible gracias a un soporte estatal sostenido por más de 40 años, que preparó la estructura técnica y la capacidad productiva requeridas para realizar esta explotación de la naturaleza.

Tras el golpe militar de 1973 se estructuró la base del reconocido ‘experimento neoliberal’ que privilegió las relaciones de mercado, enfocando la capacidad estatal al desarrollo de la empresa privada. Mediante una serie de reformas institucionales, el modelo de desarrollo económico de la dictadura garantizó el establecimiento de un ‘régimen de apropiación’ basado en la extracción de recursos naturales. El modelo de plantaciones se convirtió en el segundo en importancia económica, tras el de extracción

4 Organismo público de planificación y fomento al desarrollo.

5 En particular la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación; la Comisión Económica para América Latina y el Caribe; el Banco Mundial; y el Fondo Monetario Internacional.

6 Dedicada al procesamiento básico, su producto sigue siendo materia prima.

de cobre en el norte chileno, y se fraguó entre 1973 y 1980, periodo en el que las relaciones de mercado se profundizaron en el campo, se transfirió el capital público a grupos económicos privados y se estructuró el sistema de subsidios para promover las plantaciones (Bellisario, 2013; Gómez, 2014). Asimismo, se transformaron y adaptaron las instituciones del sector para otorgarle un rol principal dentro del esquema de desarrollo nacional. En consecuencia, las plantaciones empezaron a expandirse por el centro-sur de Chile, transformando territorios y afectando el bienestar de comunidades campesinas y Mapuches, con un primer polo de desarrollo centrado en el río Biobío (Clapp, 1995). La reforma institucional del 'experimento neoliberal' no solo afectó las relaciones sociales, sino que transformó drásticamente las relaciones entre humanos y naturaleza.

El gobierno militar escogió un reducido número de grupos económicos para organizar el proceso económico, garantizándoles el acceso a los recursos naturales necesarios para el desarrollo de las plantaciones, fundamentalmente la tierra y el trabajo barato (Clark, 2018). Además, tecnología e infraestructura fueron transferidos o provistos, y el soporte financiero fue garantizado en forma de subsidios, exención de impuestos y líneas de crédito suave. En 1974 la Corporación Nacional Forestal (CONAF), entidad de capital privado pero que presta un servicio público, fue creada a partir de la Corporación de Reforestación (COREF) para regular el sector forestal, dependiendo directamente del Ministerio de Agricultura. Bajo la dirección de Ponce-Lerou⁷, desde CONAF se articuló la mayor transferencia de capital público a privados en el sector. Tanto las principales compañías del negocio forestal como las tierras de propiedad pública con plantaciones, fueron vendidas a grupos económicos privados a bajos precios.

Además, desde CONAF fue creado el Decreto de Ley 701/1974 (DL 701), que estableció un subsidio base que reponía el 75% de la inversión inicial por la "forestación y reforestación con especies exóticas de crecimiento rápido" (Ministerio de Agricultura, 1974) y podría ser extendido hasta un 90%. El DL 701 también volvió inexpropiable a toda unidad de

7 Ingeniero forestal yerno de Augusto Pinochet.

tierra sujeta al subsidio y relegó la gestión predial de las plantaciones a un 'plan de manejo', limitando así el accionar de los entes de control y del Estado. Su periodo original (1974-1996) fue extendido hasta 2010 por la Ley 19.561/1998⁸, que tuvo como objetivo subsidiar a los pequeños propietarios, aunque sin mayor éxito (Ministerio de Agricultura, 1998). Una extensión adicional fue realizada para el periodo 2010-2012 con la excusa del terremoto de 2010 (Ley 20488/2010, ver Reyes y Nelson, 2014). Finalmente, una propuesta para la extensión del Decreto fue discutida en el congreso entre 2012 y 2015, hasta que el escándalo de 'la colusión del confort'⁹ puso un fin temporal al lobby político con el que las empresas forestales presionaban para extender el plazo.

El proceso de fomento en Chile fue muy eficiente para la proliferación del negocio forestal, que sigue creciendo sin importar los cambios en el contexto político. En la Tabla 1 se resumen algunos valores de la expansión de las plantaciones. Hay que resaltar, primero, que el periodo de dictadura fue en el que más creció el área plantada, aunque en democracia no se detuvo la expansión. Segundo, mientras el eucalipto era una especie marginal en dictadura, en democracia se convirtió en la principal especie en nuevas plantaciones. Tercero, un importante salto productivo ocurrió después de la transición a la democracia, pues se disparó la producción de materias primas. Asimismo, mientras en dictadura el principal volumen producido y exportado era de madera aserrada, en democracia la producción de pulpa y de astillas asumió la centralidad del esfuerzo productivo. Cuarto, la producción de materias primas se enfoca progresivamente en las exportaciones.

Más de la mitad de la madera extraída fue exportada en forma de productos básicos: 4,6 millones de toneladas de pulpa por un valor de \$ 2.404 millones de dólares; 2,6 millones de m³ de madera aserrada por un valor de \$ 548,4 millones de dólares; 5,3 millones de toneladas de astillas para pulpa por un

8 Retroactivo para los dos primeros años.

9 Este escándalo, iniciado en 2015, se basó en la probada colusión por asignación entre 2001 y 2011 de cuotas entre CMPC y la filial chilena de la sueca Svenska Cellulosa Aktiebolaget (SCA-Chile), que fue sancionada por la autoridad chilena, la Fiscalía Nacional Económica, en 2017. Ver sitio oficial de la Sentencia 160 de 2017 del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

valor de \$ 348,8 millones de dólares; entre otros. La participación de las principales empresas en el valor de las exportaciones fue liderada por los consocios ARAUCO (45,0%), CMPC (28,7%) y MASISA (3,6%) (INFOR, 2018).

El nuevo foco exportador es caracterizado por dos dinámicas. En primer lugar, China ha emergido como el principal destino de las exportaciones chilenas basadas en madera, sumando \$ 1.441,7 millones de dólares en 2016 (27,4% del total). En el mismo año, EE.UU. permaneció como el segundo destino más importante, agregando \$ 880,4 millones de dólares (17,8% del total) (INFOR, 2018). Así, el rol de China como destino de las exportaciones de maderas chilenas es fundamental para comprender la dinámica de las exportaciones de las últimas décadas. En segundo lugar, las multinacionales chilenas siguieron una estrategia exitosa para controlar una importante fracción de la red regional de producción de materia prima maderera. ARAUCO, CMPC y MASISA tienen operaciones en múltiples países de AL, que incluyen plantaciones y plantas de procesamiento básico (Tabla 2). Además, hay una nueva tendencia que consiste en la adquisición de

áreas de conservación de bosque nativo por parte de estas empresas. En particular, ARAUCO es la multinacional de mayor tamaño a nivel latinoamericano, capaz de competir con los colosos nórdicos y norteamericanos. Más allá de AL, ARAUCO ha establecido inversiones en países del Norte como EE.UU. y Canadá, así como en otros países emergentes como Sudáfrica, y más recientemente ha incursionado en países europeos.

El giro hacia la 'economía verde'

El 'modelo forestal' chileno, desde su génesis, ha sufrido del malabarismo conceptual de la retórica de la sostenibilidad en cuanto integra preocupaciones sociales, económicas y ambientales en tensión. Su elaboración se inspiró en los modelos forestales europeos del siglo XIX que buscaron un 'manejo forestal racional' y consideraron las plantaciones como recursos renovables (Camus, 2003). Así, el esquema manejado por los gobiernos desarrollistas tuvo la explícita intención de conservar los suelos, protegiéndolos de los procesos de desertificación y erosión; de detener la deforestación y de reforestar; de mejorar

Tabla 1. Área plantada, volumen de producción de materias primas proporción exportada.

	1980	1990	2000	2010	2016
Área plantada (ha)					
Total	794,5	1.460,5	1.989,1	2.341,9	2.414,2
Pino (%)	90,2	85,1	74,1	62,8	57,6
Eucalipto (%)	4,2	7,0	18,0	30,6	35,6
Otras (%)	5,6	7,9	7,8	6,5	6,7
Producción de principales materias primas (tm*)					
Total	2.080,4	2.983,0	9.786,2	15.076,4	19.099,7
Exportado (%)	54,0	41,4	56,1	77,0	73,0
Madera aserrada	1.237,2	1.829,8	3.134,0	3.494,6	4.650,3
Exportado (%)	55,7	31,6	23,0	28,0	31,3
Pulpa	770,7	804,1	2.591,9	4.102,2	5.145,4
Exportado (%)	53,8	72,4	70,8	82,4	90,4
Astillas	n.d.	n.d.	2873	4788,7	6124,4
Exportado (%)	n.d.	n.d.	90,1%	132,1%	112,0%
Tableros y chapas	72,5	349,1	1.187,3	2.690,9	3.179,6
Exportado (%)	26,8	21,0	29,6	34,1	30,9

Nota: *Se utilizaron toneladas métricas como unidad homogénea. Se utilizaron los factores de equivalencia de la fuente para los datos reportados en m³ (madera aserrada y tableros y chapas antes del 2000).

Fuente: elaboración propia con datos del INFOR (2018).

los valores del disfrute del paisaje; al tiempo que generaba empleo y se convertía en una opción rentable para atraer capitales y generar oportunidades económicas (Camus, 2014; Klubock, 2014). Dicha dialéctica quedó reflejada en los objetivos de política de CONAF, que busca la conservación de los bosques nativos, basado en el sistema de áreas protegidas, y la promoción de las plantaciones desde un punto de vista productivo. Asimismo, en el DL 701 quedó reflejada la preocupación ambigua por proteger la naturaleza mientras es explotada (Ministerio de Agricultura, 1974).

Con la llegada de la democracia en Chile, la reforma institucional que se produjo hizo evidente dicha contradicción. Si bien la Ley Ambiental de 1994 (Gobierno de Chile, 1994) introdujo conceptos como 'ambiente', 'recurso natural' y 'biodiversidad' en el ámbito normativo, estos no lograron calar lo suficiente para frenar los procesos extractivos. En el ámbito forestal, la Ley de Bosque Nativo (Gobierno de Chile, 2008), que buscaba generar incentivos

para su protección, fue propuesta en 1996 y tomó 16 años en ser aprobada, generando críticas en el proceso (Clapp, 1998b) y decepción al final por su evidente marginalidad (Reyes y Nelson, 2014). La década de 1990 también contempló la articulación de críticas socio-ambientales frente a los efectos del modelo de plantaciones de pino y eucalipto, que ya eran evidentes entre las regiones del Maule, la Araucanía y el Biobío (Armesto et al., 1994; Clapp, 2001; Crook y Clapp, 1998).

Sin embargo, no fue hasta que el país buscó entrar en la OCDE que se dio un nuevo cambio en la institucionalidad ambiental. En 2005 la OCDE y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe emitieron un informe (OCDE y CEPAL, 2005) sugiriendo ciertos cambios de política ambiental que se materializaron con la modificación de la Ley Ambiental en 2010, que desembocó en la diferenciación entre las funciones de regulación del Estado (diseño de política, evaluación y fiscalización ambiental) y la creación de organismos ambientales: Ministerio

Tabla 2. Área plantada e industria básica ARAUCO, CMPC y MASISA por país en el 2016.

	Chile	Argentina	Brasil	Uruguay	Venezuela	Otros AL	EEUU + Canadá	Sudáfrica	Total
Área plantada* (1000 ha)	1.255,3	237,4	219,5	73,7	92,7	-	-	-	1.878,5
ARAUCO	718,5	132,3	100,5	73,7	-	-	-	-	1.025,0
CMPC	488,0	58,2	119,4	-	-	-	-	-	665,6
MASISA	48,8	47,1	-	-	92,7	-	-	-	188,6
Área de consevación (1000 ha)	393,7	147,2	157,0	4,9	2,1	-	-	-	704,6
ARAUCO	212,1	118,3	73,7	4,9	-	-	-	-	408,7
CMPC	158,8	20,0	83,3	-	-	-	-	-	262,1
MASISA	22,9	8,9	-	-	2,1	-	-	-	33,9
Otros terrenos** (1000 ha)	275,5	45,2	65,3	44,0	52,5	-	-	-	446,2
ARAUCO	178,0	12,8	44,0	44,0	-	-	-	-	242,3
CMPC	86,1	16,0	21,3	-	-	-	-	-	123,4
MASISA	11,5	16,4	-	-	52,5	-	-	-	80,4
Plantas de procesamiento*** (No.)	71	12	9	3	1	13	10	2	121
ARAUCO	33	8	3	2	0	-	10	2	58
CMPC	36	3	4	1	0	9	-	-	53
MASISA	2	1	2	-	1	4	-	-	10

Nota: 'Otros países de América Latina' incluye México, Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia. *Incluye áreas plantadas en propiedades de terceros (derecho de usufructo); **incluye área por plantar; ***incluye todo tipo de planta reportado.

Fuente: elaboración propia con información de los reportes de ARAUCO (2016), CMPC (2017) y MASISA (2017)

de Ambiente, Servicio de Evaluación Ambiental y Superintendencia del Medio Ambiente. Asimismo, otras instancias regulatorias fueron incluidas, como los Tribunales Ambientales. En este sentido, Chile, como primer país de AL en volverse miembro de la OCDE, no tardó en alinearse a los lineamientos de ‘crecimiento verde’ de esta organización (OCDE, 2011) generando cambios de política económica y ambiental que procuran desacoplar el crecimiento económico de la contaminación ambiental. La política económica-ambiental se fundamentó en la Estrategia Nacional de Crecimiento Verde (ENCV) (Gobierno de Chile, 2013) de la mano con la política de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales (ENCCR) (Ministerio de Agricultura y CONAF, 2016), que, en relación a las plantaciones forestales, se alinean con la Política Forestal 2015-2035 (Ministerio de Agricultura, 2015b).

Este nuevo discurso global representó un terreno fértil para reorganizar el modelo de plantaciones. En particular, CONAF (2013) reafirmó su aproximación a la sostenibilidad, en la cual presenta a las plantaciones de pino y eucalipto como bosques que protegen el ambiente, tal como sus áreas protegidas de bosque nativo. Con ello, indirectamente transfiere a las plantaciones la noción ecosistémica y compleja de multiplicidad de valores asociados a las funciones de los bosques. En el sector privado, la regulación ambiental se materializó en acciones auto-impuestas para garantizar la sostenibilidad. Las grandes empresas forestales en Chile se agrupan en la Corporación Chilena de la Maderera¹⁰ (CORMA), han implementado estándares voluntarios y se han comprometido a la contratación de certificaciones ambientales con compañías de auditoría de los impactos socio-ambientales, como: Forest Stewardship Council (FSC), una evaluadora internacional que establece un consejo consultivo con diferentes actores más allá de la industria; el Sistema Chileno de Certificación de Manejo Forestal Sustentable (CERTFOR), una iniciativa intra-industrial articulada desde CORMA; o Joint Solution Project (JSP), una iniciativa de un grupo de ONG (Heilmayr y Lambin, 2016; Millaman et al., 2016).

¹⁰ Agronomía que mantiene la más alta injerencia sobre las decisiones forestales en el país.

Por otra parte, el giro se ha manifestado a nivel institucional en dos cambios. Primero, la generación de la Política Nacional Forestal 2015-2035, que da los lineamientos base para una nueva fase de crecimiento del sector forestal basado en la expansión de plantaciones, particularmente eucalipto, y enfocado en predios pequeños y medianos, para buscar ser más equitativo. Asimismo, evitaría el remplazo de bosque nativo por plantaciones e incluiría la certificación. De este modo, 500 mil hectáreas en nuevas plantaciones serían el objetivo para 2035. No obstante, la política no cuestiona la magnitud del área ya plantada, que es controlada por las grandes empresas forestales. Tampoco señala otras formas en las cuales pueda hacerse una regulación más directa de la actividad a tales empresas. Segundo, CONAF está pasando por un proceso de reestructuración. Esta corporación sería reformada por dos proyectos de ley en curso: i) el proyecto de ley para la constitución de un Servicio Nacional Forestal, sometido al congreso en 2017, busca crear un ‘CONAF público’, exclusivamente dedicado a la promoción productiva de plantaciones forestales y demás actividades de relacionadas; y ii) un proyecto de ley, sometido en 2014, que crearía el servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, que apuntaría a reubicar el objetivo de conservación bajo la autoridad del Ministerio de Medio Ambiente.

Con esto, la nueva política forestal persigue tres tipos de cambio. Primero, un cambio social que busca dar a los pequeños propietarios un papel no solo predominante sino exclusivo en un nuevo modelo de incentivos. Bajo el nuevo modelo se buscaría que el sector público apoye el desarrollo de plantaciones forestales hacia el sur, así como un fomento al cooperativismo para poder establecer un negocio auto-gestionado por los pequeños productores. Segundo, un cambio ambiental basado en sistemas de regulación de mercado, particularmente mediante la evaluación voluntaria que ofrecen los sellos o etiquetas ambientales, como el FSC, y los estándares corporativos, como los acuerdos voluntarios establecidos en la CORMA. El problema que identifica la nueva Política Forestal es la falta de implementación de esquemas de monitoreo ambiental de este estilo. Finalmente, un giro del pino hacia el eucalipto, pues este último es de un ciclo más corto, lo que se acomodaría

mejor a las necesidades de la pequeña propiedad. Sin embargo, como se discutirá más adelante, estos cambios se enmarcan en medio de una revitalización del (neo)extractivismo en una línea 'verde'. De hecho, hay un discurso coordinado desde el Instituto Forestal (ver la defensa al eucalipto que realizan los investigadores de INFOR (Ipinza et al., 2017)), que busca relegitimar las propiedades amigables y sostenibles del eucalipto, dado que éste ha caracterizado la expansión de los últimos 15 años y está en el corazón de las expansiones futuras. Aparte de que el ciclo del eucalipto es más corto que el del pino, las tecnologías de procesamiento hoy permiten aprovecharlo industrialmente, para producir pulpa o fibras.

Por otra parte, la Política Forestal está alineada a la Estrategia Nacional Frente al Cambio Climático y Recursos Vegetaciones (ENCCR) que crea un objetivo de reducción de 30% de las emisiones de gases de efecto invernadero a 2030 al tiempo que busca establecer estrategias de adaptación mediante reforestación. La ENCCR apunta principalmente a la reforestación y el manejo con especies nativas y busca evitar la conversión de bosques a plantaciones. En principio no se aplica a plantaciones; no obstante, no cierra la puerta a la utilización de plantaciones en áreas donde no hay bosques. Con esto, la captura de carbono de las plantaciones forestales se vuelve una cualidad destacable. La CORMA (s.f., párr. 5), por ejemplo, resalta que "Teniendo en consideración la eco-eficiencia de las plantaciones forestales en la captura de carbono, y por otro lado el compromiso nacional de reducir en 30% las emisiones de CO₂ para el año 2030, es relevante fomentar la forestación en el país". Asimismo, ARAUCO (2016) en su estrategia productiva se ha involucrado en la generación de energías provenientes de la utilización de biomasa y autogeneración y con ello ha incursionado en los mercados de carbono, tanto en el Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kioto como en los Mercados Voluntarios. CMPC y MASISA también han incursionado en la autogeneración energética pero no resaltan su participación en mercados de carbono.

Segundo, la Estrategia de Dendroenergía, conectada tanto a la ENCCR como a la Política Forestal, surge como una forma 'sostenible' y 'limpia' de producir la biomasa como fuente de 'energía renovable'.

La estrategia plantea el desarrollo de 'plantaciones dendroenergéticas' que potencialmente alimenten la industria termoeléctrica y busca plantar 221 mil hectáreas de especies 'exóticas' en 15 años (Ministerio de Agricultura, 2015a, p. 8). En complemento, busca facilitar la innovación en procesos industriales de co-generación, co-combustión y biocombustibles. En respuesta a ello, ARAUCO (2016) ha iniciado un proceso de investigación en plantaciones dendroenergéticas. Tercero, hay un nuevo enfoque en la producción de celulosa que incluye la pulpa textil. ARAUCO ha incursionado en esta nueva tecnología y desde 2016 está produciendo en la planta de Valdivia y exportando a China principalmente (80%). Como input, la compañía utiliza dos especies de eucalipto.

Discusión

¿Cuál es la preocupación detrás del giro a la economía verde? Lejos de representar una salida hacia un modelo forestal más sostenible, argumentaremos a continuación que el giro a la economía verde representa una salida a la crisis de legitimación del modelo de plantaciones y ofrece un camino para la expansión del (neo)extractivismo, desde el discurso y la práctica.

El proceso mediante el cual la reciente expansión de las plantaciones está tomando forma obedece a una mezcla de varias lógicas de apropiación de la naturaleza. Las políticas del 'crecimiento verde' en Chile, por una parte, permiten la reproducción de los procesos clásicos de apropiación de la naturaleza por medio de estrategias de territorialización sobre las últimas 'fronteras de recursos', que en este contexto tienen que ver con las últimas tierras que pueden ser plantadas. Esta lógica, inmersa en un proceso de 'transformación' (Polanyi, 2001) y de 'acumulación por desposesión' (Harvey, 2004) se complementa con una nueva, que consiste en la creación de nuevas 'fronteras de recursos', que corresponden a nuevos fraccionamientos de la naturaleza, o nuevos 'recursos' si se quiere, sujetos de ser apropiados y mercantizados (Rasmussen y Lund, 2018). Estos nuevos espacios de apropiación de la naturaleza representan oportunidades que son aprovechadas por las empresas forestales mediante estrategias de 'flexibilización'

(Kröger, 2016), es decir, innovaciones en diversificación bien sea en los tipos de plantaciones (e.g. experimentación con variedades de eucalipto (CMPC, 2016)), o en productos derivados de su procesamiento (e.g. nuevas tecnologías que permiten producir biodiesel, dendroenergía, o textiles a partir de la celulosa (ARAUCO, 2016)), con el objetivo de diversificar los procesos de generación de ganancias y en consecuencia su acumulación. A continuación señalo tres formas en las que se articula la nueva fase del extractivismo basado en la extracción de plantaciones y su relación con el giro al ‘crecimiento verde’ en Chile.

La expansión material de las plantaciones

El descontento social referido atrás tiene su raíz en un hecho material: las plantaciones forestales han acaparado los territorios, con aproximadamente 2,5 millones de hectáreas con plantaciones (3 millones en uso), haciendo posible la extracción de altos volúmenes de recursos madereros enfocados a la exportación y controlados por un puñado de multinacionales (ARAUCO, CMPC y MASISA) pertenecientes a los más fuertes grupos económicos del país. Adicionalmente, las rentas generadas son capturadas principalmente por dichas multinacionales, y en menor medida por un número de compañías multinacionales y nacionales medianas. Ejemplo de ello es que 52% del total de las plantaciones son propiedad de aquellas multinacionales, que además capturaron el 77,3 % del valor exportado en 2016.

La nueva Política Forestal prevé la expansión en otras 500 mil hectáreas a 2035, sin contar aquellas que sean expandidas por la empresa privada. La política propone que sean los pequeños propietarios los que lleven a cabo esta expansión, pero no cuestiona si está bien hacer una expansión material y mucho menos llega a preguntarse si vale la pena hacerla, sino que da por hecho que es una necesidad. ¿Dónde se llevará a cabo esta expansión? La nueva expansión será desarrollada hacia el sur. Desde los años 1990 hasta el presente, las plantaciones se han ido expandiendo hacia el sur, apropiando territorios de las regiones de Los Ríos y Los Lagos. La nueva expansión completará los bloques territoriales forestales en estas regiones y migrará más al sur, a

las regiones de Aysén y Magallanes, puesto que allí están las últimas tierras de ‘vocación forestal’.

En este sentido, esta expansión material sigue procesos de apropiación territorial de un modo clásico, si se quiere, pues se caracterizan por abrir fronteras de recursos utilizando discursos asociados a la erradicación de la pobreza o el cubrimiento de necesidades, pero en el fondo con el objetivo productivo de ampliar la base del sistema de plantaciones. La cuestión acá es que ya no importa quién desarrolle la plantación, si es un pequeño o un grande, pues si se estructura apropiadamente, los agentes que controlan la red productiva globalizada en la región serán quienes capturen el valor de la mercantilización de la naturaleza, tal como ha ocurrido en el Biobío, Maule y La Araucanía desde los años 1970s, y en Los Ríos y Los Lagos desde 1990. Este proceso de territorialización del extractivismo tiene el potencial de generar una nueva lógica expansiva de acumulación por desposesión.

Por otra parte, la política prevé la ampliación de las plantaciones de eucalipto como medio para sacar de la pobreza a pequeños propietarios hacia el sur de Chile. Si bien esto pareciera sonar como un cambio importante pues pareciera atacar la estructura inequitativa del modelo forestal, el problema fundamental es que el control efectivo de la mayoría de los centros de procesamiento básico, plantas de celulosa principalmente, es de las grandes multinacionales. Así que una vez suplidos los mercados de leña en las ciudades, ¿a quién le van a vender los pequeños productores? ¿Quiénes tienen el capital, la capacidad técnica y la experiencia para desarrollar plantas de procesamiento? O más aún, ¿quiénes controlan los mercados de exportación para llevar los productos a los centros de consumo distantes? La respuesta parece evidente. Así, la política entraría a generar una expansión de la base de plantaciones, que seguiría siendo controlada indirectamente por los mismos actores.

Finalmente, la elección de la especie pareciera acomodarse mejor a las necesidades de la pequeña propiedad. Sin embargo, sembrar la pequeña propiedad con eucalipto puede ser una trampa para los campesinos o indígenas que asuman este emprendimiento. Al decidir entrar a la actividad forestal, el pequeño propietario con una parcela menor a 10

hectáreas tiene que sacrificar proporciones importantes de su predio para esta actividad. Al hacerlo, renuncia a la posibilidad de desarrollar agricultura en la porción sembrada, quedando con el flujo de capital capturado hasta el periodo de cosecha de los árboles, cerca de 12 años después. Esto impone una presión financiera, que ha probado materializarse en la venta de la tierra a empresas forestales que están siempre dispuestas a expandir su propiedad forestada, pues han incursionado en tecnologías que ahora les permiten explotar el eucalipto de una manera más eficiente para sus objetivos. Lo que queda en la sombra es que las empresas forestales han hecho un recambio técnico que les permite aprovechar mejor el eucalipto.

El discurso y la praxis del crecimiento verde

La economía verde juega un papel fundamental para legitimar la expansión material, ocultando prácticas que son social y ecológicamente nocivas y creando nuevas 'fronteras' de apropiación que facilitan su expansión. Por una parte, el discurso articula una nueva red de conceptos que son presentados como valorativamente neutros, ocultando la carga política inmersa en ellos. Así, 'verde', 'renovable' o 'sostenible' adjetivan acciones que pueden ser socio-ecológicamente disruptivas. Las empresas asumen el rol principal de salvar el medio ambiente y realizan un lavado de imagen a través de la responsabilidad social corporativa.

Basta ver la política ambiental de la multinacional ARAUCO que incluye: i) no deforestar el bosque nativo que posee y establecer modelos de áreas protegidas privadas (e.g. Parque Oncol), tema que ha sido tratado con relación a los acaparamientos verdes y las reservas privadas como formas de apropiación de la naturaleza (Holmes, 2015); y ii) realizar una actividad forestal 'certificada y sostenible', mediante eco-etiquetado certificado por empresas independientes como FSC (ARAUCO, s.f.). El tema de las certificaciones ha recibido bastante atención igualmente. Heilmayr y Lambin (2016) comparan el rol de CERFOR, FSC y JSP y resaltan el papel positivo de los eco-etiquetados para disminuir la sustitución de bosques por plantaciones, que había probado ser un gran problema en Chile. Sin embargo, en la

evaluación independiente de Millaman et al. (2016) se plantea que el mecanismo, aunque ha tenido efectos sobre las decisiones de los empresarios, deja por fuera los procesos históricos de desposesión al pueblo Mapuche y falla en el énfasis sobre el reconocimiento de sus derechos territoriales.

El problema ambiental que identifica la política es la falta de implementación de esquemas de monitoreo de este estilo. Sin embargo, los cuestionamientos a este tipo de aproximación son numerosos dado que las certificadoras no tienen la capacidad de evaluar todas las actividades de las empresas y asimismo tienen un vicio de proceso, que surge por ser contratados por la empresa interesada en ser evaluada. Prácticas de desinformación han sido encontradas, y los casos en los cuales las actividades han afectado a comunidades o relictos de bosque han sido deforestados no son reflejados en los reportes, lo cual conlleva a que en la práctica el mecanismo regulatorio no entre en acción y se produzcan injusticias ambientales (Millaman et al., 2016). En cambio, las autoridades ambientales siguen quedando por fuera de los procesos de toma de decisiones prediales.

Por otra parte, esta estrategia discursiva viene acompañada de unas políticas o estrategias institucionales que buscan abrir la puerta a nuevas fronteras. Tanto el cambio climático como las energías renovables crean espacios discursivos que se materializan mediante las estrategias que representa la intersección entre la ENCV, la ENCCRV, la ED y la Política Forestal. Estas articulan mecanismos concretos para la generación de nuevas formas de apropiación de la naturaleza. Las estrategias empresariales de ARAUCO, CMPC y MASISA se acomodan a este giro. Las tres empresas han incursionado en el mercado de la conservación, por lo cual cuentan con áreas de conservación en múltiples países (Tabla 2). Asimismo, han reorganizado la producción para hacer un aprovechamiento energético de sub-productos y subprocesos, llegando incluso a certificarlos con bonos de carbono (Arauco cuenta con 5 proyectos con bonos del MDL del Protocolo de Kioto). Esto hace parte de las estrategias de flexibilización productiva de las empresas. ARAUCO ha sido la líder en estos procesos, por una parte, incursionando en investigación en plantaciones dendroenergéticas,

y por otra, modificando su planta de celulosa de Valdivia para producir nuevos productos: desde finales de 2016 produce pulpa textil y su mercado objetivo es China (80%).

Un modelo globalizado y globalizante

Lo realizado por estas empresas se asocia con un cambio en las relaciones Norte/Sur clásicas. El rol de China como principal destino de las exportaciones forestales chilenas apunta a una nueva fase del extractivismo caracterizado por un nuevo ‘consenso de control de recursos’, como ya mencionaran McKay et al. (2016) para otros productos agrarios. Si bien las relaciones Norte/Sur no se han desdibujado del todo, siendo por ejemplo EE.UU. el segundo destino de las exportaciones en 2016, sí hay una evidente reconfiguración de los flujos materiales hacia China. Por otra parte, los capitales chilenos han incursionado no solo en el marco regional de AL sino que se encuentran en países emergentes como Sudáfrica, y en países del Norte global, lo cual representa un hito sin precedente. Por otra parte, Chile se encuentra asumiendo un rol activo en la reconfiguración económica de la que hablan Cousins et al. (2018), en la que los países de ingreso medio juegan un nuevo rol en las relaciones económicas globales. Esto se hace evidente en cuanto las multinacionales chilenas ya adquieren un peso global significativo. En este sentido, las compañías chilenas no solo hacen parte de un mundo global, sino que hoy son agentes con el suficiente peso para reproducir las relaciones de apropiación y mercantilización de la naturaleza a escala global.

Conclusión

El (neo)extractivismo en AL consiste en la reorganización económica hacia actividades que apropian la naturaleza y extraen grandes volúmenes de recursos para ser exportados. La actividad económica es controlada por empresas que se ocupan de capturar las redes globales de comercio de materias primas con el objeto de asir las rentas de todas las etapas de mercantilización. En Chile, el modelo forestal basado en plantaciones se desarrolló en un proceso de largo aliento. Unas pocas multinacionales del país (ARAUCO, CMPC y MASISA),

propiedad de grupos económicos más grandes, han logrado controlar el proceso productivo mediante las operaciones industriales y la captura de las redes regionales de producción de materia prima, enfocada en proveer a los mercados asiáticos, principalmente a China.

El giro a la ‘economía verde’ se posicionó como la nueva estructura discursiva del desarrollo que reorganiza las prácticas productivas, legitimándolas y estableciendo mecanismos de acción basados en el mercado. En Chile, este giro se materializó en una estrategia de crecimiento verde, que se manifestó en el sector forestal con una reforma institucional que crea nuevas oportunidades para una nueva fase expansiva de las plantaciones, realizando un giro ‘verde’ en las políticas corporativas que buscan flexibilizar operaciones con el objeto de apropiarse de estas nuevas fragmentaciones de la naturaleza.

En este artículo se problematizó el modelo de plantaciones chileno como una forma de (neo)extractivismo y se argumentó que el giro en la línea del crecimiento verde no representa realmente una salida al modelo de expansión material que causa conflictos socio-ambientales en múltiples territorios al centro-sur de Chile, sino que dibuja nuevos espacios para su expansión. Se enfatizó en las formas que permiten la apropiación de la naturaleza mediante estrategias de territorialización clásicas estructuradas dentro de la ENCV, la ENCCRV, la ED y la Política Forestal. Haciendo eco a estas políticas, las multinacionales chilenas establecen nuevas formas de ‘flexibilización’ al tiempo que acogen los mecanismos de regulación de mercado que les permiten reproducir y legitimar su actividad.

Agradecimientos

Agradezco los comentarios de Melissa Quispe sobre un primer borrador del artículo, así como a los dos revisores anónimos. Este trabajo fue desarrollado gracias al apoyo económico del Servicio Alemán de Intercambio (DAAD) a través del Right Livelihood College Campus Bonn.

Conflicto de intereses. El manuscrito fue preparado y revisado por el autor, quien declara no tener algún conflicto de interés que ponga en riesgo la validez de los resultados aquí presentados.

Referencias

- Acosta, A., 2011. Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición. En: Lang, M., Gudynas, E., Luxemburg-Stiftung, R. (Eds.), *Más allá del desarrollo*. Abya Yala; Universidad Politécnica Salesiana; Fundación Rosa Luxemburg, Quito. pp. 83-118.
- Alimonda, H., 2011. La colonialidad de la naturaleza: una aproximación a la ecología política latinoamericana. En: Alimonda, H. (Ed.), *La naturaleza colonizada: ecología política y minería en América Latina*. CLACSO; CICCUS, Buenos Aires. pp. 21-58.
- Almonacid-Zapata, F., 2009. El problema de la propiedad de la tierra en el sur de Chile (1850-1930). *Historia* (42), 5-56.
- Alonso-Fradejas, A., 2015. Anything but a story foretold: multiple politics of resistance to the agrarian extractivist project in Guatemala. *J. Peasant Stud.* 42, 489-515. DOI: 10.1080/03066150.2015.1013468
- ARAUCO, 2016. Sustainability Report 2016. Celulosa Arauco y Constitución S.A. (ARAUCO), Santiago.
- ARAUCO, s.f. La visión medioambiental de Arauco: sostenibilidad y responsabilidad desde una perspectiva global (Issues & Answers). Disponible en: http://www.arauco.cl/_file/file_263_03.pdf; consultado: diciembre, 2018.
- Armesto, J., Villagrán, C., Donoso, C., 1994. Desde la era glacial a la industrial: La historia del bosque templado chileno. *Ambient. Desarro.* 10, 66-72.
- Aylwin, J., Yañez, N., Sánchez, R., 2013. Pueblo mapuche y recursos forestales en Chile: devastación y conservación en un contexto de globalización económica. IWGIA; Observatorio Ciudadano, Santiago.
- Baletti, B., 2014. Saving the Amazon? Sustainable soy and the New Extractivism. *Environ. Plan. A* 46, 5-25. DOI: 10.1068/a45241
- Bebbington, A., 2009. The New Extraction: rewriting the Political Ecology of the Andes? *NACLA Rep. Am.* 42, 12-20.
- Bebbington, A., Hinojosa, L., Bebbington, D., Burneo, M., Warnaars, X., 2008. Contention and ambiguity: mining and the possibilities of development. *Dev. Change* 39, 887-914. DOI: 10.1111/j.1467-7660.2008.00517.x
- Bellisario, A., 2013. La reforma agraria chilena. Reformismo, socialismo y neoliberalismo, 1964-1980. *Hist. Agrar.* 59, 159-190.
- Borras, S., Franco, J., Kay, C., Spoor, M., 2014. El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe: análisis desde una perspectiva internacional amplia. En: Gómez, S., Soto Baquero, F. (Eds.), *Reflexiones sobre la concentración y extranjerización de la tierra en América Latina y el Caribe*. FAO, Santiago. pp. 15-67.
- Brand, U., Dietz, K., Lang, M., 2016. Neo-Extractivism in Latin America – one side of a new phase of global capitalist dynamics. *Cienc. Politi.* 11, 125-159. DOI: 10.15446/cp.v11n21.57551
- Brand, U., Lang, M., 2015. Green economy. En: Pattberg, P., Zelli, F. (Eds.), *Encyclopedia of global environmental governance and politics*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK; Northampton, MA. pp. 461-469.
- Camus, P., 2003. Federico Albert: artífice de la gestión de los bosques de Chile. *Rev. Geogr. Norte Gd.* 30, 55-63.
- Camus, P., 2014. De la panacea a la tragedia. Bosques, erosión y forestación en Chile. Siglos XIX y XX. *Rev. Hist. Iberoam.* 7. DOI: 10.3232/RHI.2014.V7.N2.01
- Cardona-Calle, D., 2014. Producción, explotación y política forestal en Colombia: En debate. En: Roa Avenado, T., Navas Camacho, L. (Eds.), *Extractivismo: conflictos y resistencias*. Censat Agua Viva; Amigos de la Tierra Colombia, Bogotá. pp. 183-198.
- Carrasco, N., 2012. Trayectoria de las relaciones entre empresas forestales y comunidades mapuche en Chile. Aportes para la reconstrucción etnográfica del desarrollo económico en contextos interétnicos. *Polis* 31, 3768. Disponible en: <http://journals.openedition.org/polis/3768>; consultado: mayo, 2018.
- Carrere, R., Lohmann, L., 1996. *Pulping the South: industrial tree plantations and the world paper economy*. Zed Books, Londres.
- Carruthers, D., Rodríguez, P., 2009. Mapuche protest, environmental conflict and social movement linkage in Chile. *Third World Q.* 30, 743-760. DOI: 10.1080/01436590902867193
- Cid-Aguayo, B., 2015. Economías campesinas, industria forestal e incendios: inestabilidad socionatural y la agricultura como resistencia. *Ambient. Soc.* 18, 99-120.
- Clapp, R., 1995. Creating competitive advantage: forest policy as industrial policy in Chile. *Econ. Geogr.* 71, 273-296. DOI: 10.2307/144312
- Clapp, R., 1998a. Regions of refuge and the agrarian question: Peasant agriculture and plantation forestry in Chilean araucanía. *World Dev.* 26, 571-589. DOI: 10.1016/S0305-750X(98)00010-2
- Clapp, R., 1998b. Waiting for the forest law: resource-led development and environmental politics in Chile. *Lat. Am. Res. Rev.* 33, 3-36.
- Clapp, R., 2001. Tree farming and forest conservation in Chile: do replacement forests leave any originals behind? *Soc. Natural Resour.* 14, 341-356. DOI: 10.1080/08941920119176
- Clark, T., 2018. The paradox of the neoliberal developmentalist state: reconstructing the capitalist elite in Pinochet's Chile. En: North, L., Clark, T. (Eds.), *Dominant elites in Latin America*. Springer International Publishing, Cham, Alemania. pp. 23-56. DOI: 10.1007/978-3-319-53255-4_2
- CMPC, 2016. Integrated Report CMPC 2016. Santiago.
- CORMA, s.f. Mitigación al cambio climático. Corma - Medio Ambiente, disponible en: <https://www.corma.cl/medioambiente/>; consultado: enero, 2019.

- Corporación Nacional Forestal (CONAF), 2013. Conaf, por un Chile forestal sustentable. Disponible en: http://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1382992046CONAFporunChileForestalSustentable.pdf; consultado: febrero, 2018
- Cousins, B., Borrás Jr., S., Sauer, S., Ye, J., 2018. BRICS, middle-income countries (MICs), and global agrarian transformations: internal dynamics, regional trends, and international implications. *Globalizations* 15, 1-11. DOI: 10.1080/14747731.2018.1429104
- Crook, C., Clapp, R., 1998. Is market-oriented forest conservation a contradiction in terms? *Environ. Conserv.* 25, 131-145. DOI: 10.1017/S0376892998000186
- Ezquerro-Cañete, A., 2016. Poisoned, dispossessed and excluded: a critique of the neoliberal soy regime in Paraguay. *J. Agrar. Change* 16, 702-710. DOI: 10.1111/joac.12164
- Gobierno de Chile, 1994. Ley 19561, bases generales de Medio Ambiente. Ministerio Secretaría General de Presidencia, Santiago.
- Gobierno de Chile, 2008. Ley de Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal 20.283. Gobierno de Chile, Santiago.
- Gobierno de Chile, 2013. Estrategia nacional de crecimiento verde. Ministerio de Ambiente; Ministerio de Hacienda, Santiago.
- Gómez, S., 2014. El caso de Chile. En: *Capitalismo: tierra y poder en América latina (1982-2012)*. Vol. I: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay. Universidad Autónoma Metropolitana; Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; Ediciones Continente, México DF. pp. 137-171.
- Gómez-Baggethun, E., Naredo, J., 2015. In search of lost time: the rise and fall of limits to growth in international sustainability policy. *Sustain. Sci.* 10, 385-395. DOI: 10.1007/s11625-015-0308-6
- Gudynas, E., 2008. The New Bonfire of Vanities: soybean cultivation and globalization in South America. *Development* 51, 512-518. DOI: 10.1057/dev.2008.55
- Gudynas, E., 2015. Extractivismos: ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza. CEDIB; Centro de Documentación e Información Bolivia, Cochabamba, Bolivia.
- Gudynas, E., 2016. Modos de producción y modos de apropiación, una distinción a propósito de los extractivismos. En: *El sociometabolismo del capital y la depredación de la vida. Debates sobre el extractivismo*. LOM ediciones, Santiago. pp. 95-121.
- Harvey, D., 2004. The "New" Imperialism: Accumulation by Dispossession. *Socialist Register* 40.
- Haughney, D., 2007. Neoliberal policies, logging companies, and Mapuche struggle for autonomy in Chile. *Latin Am. Carib. Ethnic Stud.* 2(2), 141-160. DOI: 10.1080/17442220701489555
- Heilmayr, R., Lambin, E., 2016. Impacts of nonstate, market-driven governance on Chilean forests. *Proc. Natl. Acad. Sci. USA* 113, 2910-2915. DOI: 10.1073/pnas.1600394113
- Holmes, G., 2015. Markets, nature, neoliberalism, and conservation through private protected areas in Southern Chile. *Environ. Plan. A*, 47, 850-866. DOI: 10.1068/a140194p
- INFOR, 2016. Anuario Forestal 2016. Boletín Estadístico 154. Santiago.
- INFOR, 2018. Anuario Forestal 2018. Boletín Estadístico 163. Santiago.
- Ipinza, R., Barros, S., Gutiérrez, B., Jofre, P., Torres, J., 2017. Mitos y controversia, la posverdad sobre los eucaliptos en Chile. *Cienc. Invest. For.* 23, 59-78.
- Klubock, T., 2014. La frontera: forests and ecological conflict in Chile's frontier territory. Duke University Press, Londres.
- Kröger, M., 2012. The expansion of industrial tree plantations and dispossession in Brazil. *Dev. Change* 43, 947-973. DOI: 10.1111/j.1467-7660.2012.01787.x
- Kröger, M., 2014. The political economy of global tree plantation expansion: a review. *J. Peasant Stud.* 41, 235-261. DOI: 10.1080/03066150.2014.890596
- Kröger, M., 2016. The political economy of 'flex trees': a preliminary analysis. *J. Peasant Stud.* 43, 886-909. DOI: 10.1080/03066150.2016.1140646
- Lander, E., 2010. La Economía Verde: el lobo se viste con piel de cordero. Justicia Agraria y Ambiental. Transnational Institute, Amsterdam, Países Bajos.
- Marin-Burgos, V., Clancy, J., 2017. Understanding the expansion of energy crops beyond the global biofuel boom: evidence from oil palm expansion in Colombia. *Energy Sustain. Soc.* 7, 21. DOI: 10.1186/s13705-017-0123-2
- MASISA, 2017. Informe integrado 2017: financiero, social, ambiental. Santiago.
- McKay, B., 2017. Agrarian extractivism in Bolivia. *World Dev.* 97, 199-211. DOI: 10.1016/j.worlddev.2017.04.007
- McKay, B., Alonso-Fradejas, A., Brent, Z., Sauer, S., Xu, Y., 2016. China and Latin America: towards a new consensus of resource control? *Third World Themat: A TWQ J.* 1, 592-611. DOI: 10.1080/23802014.2016.1344564
- Millaman, R., Hale, C., Aylwin, J., Canio, M., Castillo, Y., Nahuelpan, H., Oyarzun, C., Sánchez, R., 2016. Chile's forestry industry, FSC certification and Mapuche Communities. Disponible en: <https://ga2017.fsc.org/wp-content/uploads/2017/10/Chiles-Forestry-Industry-FSC-Certification-and-Mapuche-Communities-FINAL.pdf>; consultado: junio, 2018.
- Ministerio de Agricultura de Chile, 1974. Decreto Ley 701, que fija el régimen legal de los terrenos forestales o preferentemente aptos para la forestación, y establece normas de fomento sobre la materia. Santiago.

- Ministerio de Agricultura de Chile, 1998. Ley 19.561, modifica el Decreto 701 de 1974, sobre fomento forestal. Diario Oficial 16.05.98. Santiago.
- Ministerio de Agricultura de Chile, 2015a. Estrategia de dendroenergía. CONAF, Santiago.
- Ministerio de Agricultura de Chile, 2015b. Política Forestal 2015-2035. Santiago.
- Ministerio de Agricultura de Chile; CONAF, 2016. Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales 2017-2025. Santiago.
- Molina Otarola, R., Correa Cabrera, M., Smith-Ramírez, C., Gaínza Velloza, Á., 2006. Alerce huilliches de la cordillera de la Costa de Osorno. Andros, Santiago.
- Montalba-Navarro, R., Carrasco, N., 2003. Modelo forestal chileno y conflicto indígena ¿ecologismo cultural mapuche? *Ecol. Politi.* (26), 63-78.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2011. Towards green growth. Paris.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005. Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile. Santiago.
- Otero, L. 2006. La huella del fuego: historia de los bosques nativos; poblamiento y cambios en el paisaje del sur de Chile. Pehuén, Santiago.
- Payn, T., Carnus, J.-M., Freer-Smith, P., Kimberley, M., Kollert, W., Liu, S., Orazio, C., Rodriguez, L. Silva, L., Wingfield, M., 2015. Changes in planted forests and future global implications. *For. Ecol. Manage.* 352, 57-67. DOI: 10.1016/j.foreco.2015.06.021
- Polanyi, K., 2001. The great transformation: the political and economic origins of our time, beacon paperback. Beacon Press, Boston, MA.
- Radhuber, I., 2015. Extractive processes, global production networks and inequalities. Working Paper Series 89. Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America - [desigualdades.net](http://www.desigualdades.net), disponible en: http://www.desigualdades.net/Resources/Working_Paper/WP-89-Radhuber-Online.pdf; consultado: diciembre, 2018.
- Rasmussen, M., Lund, C., 2018. Reconfiguring frontier spaces: the territorialization of resource control. *World Dev.* 101, 388-399. DOI: 10.1016/j.worlddev.2017.01.018
- Reyes, R., Nelson, H., 2014. A tale of two forests: why forests and forest conflicts are both growing in Chile. *Int. For. Rev.* 16, 379-388. DOI: 10.1505/146554814813484121
- Sly, M., 2017. The Argentine portion of the soybean commodity chain. *Palgrave Commu.* 3, 17095. DOI: 10.1057/palcomms.2017.95
- Svampa, M., 2015. Commodities consensus: neoextractivism and enclosure of the commons in Latin America. *S. Atl. Q.* 114, 65-82. DOI: 10.1215/00382876-2831290
- Switzer, M., 2014. Planting progress? the everyday impacts of plantation forestry on small farmers in interior Uruguay. *Environ. Justice* 7, 77-80. DOI: 10.1089/env.2013.0032
- Torres-Salinas, R., García, G., Henríquez, N., Zambraño-Bigiarini, M., Costa, T., Bolin, B., 2016. Forestry development, water scarcity, and the Mapuche protest for environmental justice in Chile. *Ambient. Soc.* 19, 121-144. DOI: 10.1590/1809-4422asoc150134r1v1912016
- Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, 2017, Sentencia No.160/2017. República de Chile. Disponible en: http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2017/12/SENTENCIA-N160-2017-TDLC_2.pdf; consultado: enero, 2019.
- Veltmeyer, H., Petras, J. (Eds.), 2014. The new extractivism: a post-neoliberal development model or imperialism of the twenty-first century?: Zed Books, Londres.
- World Commission on Environment and Development (WCED), 1987. Our common future [The Brundtland Report]. Oxford University Press, Nueva York.