



INSTITUTO DE GEOGRAFÍA
FACULTAD DE HISTORIA, GEOGRAFÍA
Y CIENCIA POLÍTICA

El Boletín Electrónico de Geografía (BeGEO) es una publicación que intenta crear un espacio de difusión de los estudios realizados por los estudiantes del Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

BeGEO reúne artículos originales de alta calidad que son elaborados por los estudiantes de pregrado en las distintas actividades curriculares impartidas por docentes del Instituto de Geografía.

ISSN 0719-5028

BeGEO

Boletín electrónico de Geografía

BeGEO, 2014, N°1

A cinco años de la promulgación de la ley de Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal: ¿Son las normas de protección ambiental contempladas, un instrumento efectivo para el fomento de la conservación del bosque nativo?

Sebastián Luengo T.

Resumen

A cinco años de la promulgación de la ley de Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal (N° 20.283), este trabajo realiza un análisis de las normas de conservación más relevantes que dispuso; para luego evaluar durante sus años de vigencia, su idoneidad en base a información recopilada desde el mundo forestal e instrumentos de política pública.

Palabras clave: Bosques, Normativa, Política Pública.

La ley de recuperación del bosque nativo y fomento forestal (N° 20.283), ha sido objeto de diversas reacciones tanto del sector político, como de las comunidades y actores directamente involucrados en el área, por ejemplo los ingenieros forestales (v.gr. Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo, AIFBN). Siendo una ley de gran trascendencia en el ámbito forestal; tal como lo indicara en su oportunidad Catalina Bau (entonces directora ejecutiva de la Corporación Nacional Forestal- CONAF) “Se trata de una iniciativa de enorme trascendencia por su gran componente social que apunta a la mejor calidad de vida de las comunidades rurales” (BAU, 2008: 5).

El mismo mensaje de la Presidente de la República, señora Michelle Bachelet cuando presenta el proyecto de ley señala que “El significado del presente proyecto de ley se inscribe en el ámbito de la inquietud mundial por la disminución de los recursos vegetacionales nativos y la pérdida de la biodiversidad que ello conlleva, así como en la antigua aspiración de personas e instituciones ligadas a la actividad forestal en Chile por incorporar ordenada y racionalmente al bosque nativo a un ciclo productivo que aparezca legitimado por la sociedad toda.” Todo esto no hace sino dejar los términos dispuestos de la forma más idónea, para someter a una evaluación ex post a la ley sobre si efectivamente contribuyó a contrarrestar la pérdida de bosque nativo, o si sólo se inscribió como otra política más, de la perniciosa directriz del fomento productivo, alejado del respeto a la institucionalidad ambiental y de los principios sustentables que se pretenden desarrollar a lo largo de quehacer económico nacional.

A mayor abundamiento, el artículo primero de la ley dispone en sus objetivos: “la recuperación y el mejoramiento de los bosques nativos, con el fin de asegurar la sustentabilidad forestal y la política ambiental” (Ley N° 20.283 del 2008).

En esta investigación, buscó dilucidar si estos instrumentos incluidos en la ley, han tenido efectos realmente útiles para los propósitos de fomentar la recuperación del bosque nativo en el transcurso de sus primeros cinco años; favoreciendo realmente la consecución de uno de los objetivos principales de promulgación de esta ley o conduciendo las actividades forestales sobre el bosque chileno al polo opuesto.

Es en razón de todo lo anteriormente dicho que, primero se realizará un análisis de las normas más relevantes dentro de la ley a objeto de conservación. Luego, se hará un análisis con lo acaecido realmente en su período de vigencia, utilizando para ello insumos de datos prácticos, evaluando además en base a la información recopilada y a diversas opiniones e informes de expertos, la idoneidad de este instrumento normativo para la conservación del bosque nativo. Para concluir, se discute si ha sido afortunado y conveniente el desarrollo legislativo actual, para los propósitos originarios de esta ley, o si por el contrario ha sido un instrumento nocivo que debería ser reemplazado.

Aplicación de la ley 20.283

La ley contiene disposiciones relevantes para la conservación del bosque nativo, que resultan de interés, puesto que de su exitosa o infructuosa aplicación, pende la idoneidad del instrumento en función de sus objetivos finales.

Aspectos y disposiciones relevantes para la conservación

Un aspecto que resulta trascendental es que “(...) sabemos, que para el actual estatuto forestal la protección de la diversidad biológica adquiere el estatus de bien jurídico protegido – importa retener que previo a la dictación de la ley 20.283, el conjunto normativo forestal no disponía de una norma que contemplara una especial y directa protección de especies vegetales nativas afectadas por algún riesgo de extinción; “ (Dömer, 2012, Art. 19). En razón de esto la eficacia de la ley se hace tan necesaria.

El análisis lo centraré en las normas de protección ambiental del título III de la ley y excepcionalmente de otras disposiciones albergadas en el título IV del fondo de conservación, recuperación y manejo sustentable del bosque nativo y en las disposiciones generales; ya que de mi consideración con la aplicación mancomunada de estas normas se logra desarrollar un estatuto jurídico, y -a su vez- de aprovechamiento distinto al convencional (dígase a modo de ejemplo explotación maderera) para las especies cuya conservación se encuentra amenazada.

Una primera disquisición que conviene realizar para efectos de aclarar qué es aquello cuya conservación se está fomentando, es la de citar a la misma ley que lo pareciera delimitar al señalar que el: “(...) Bosque nativo de preservación: es aquél, cualquiera sea su superficie, que presente o constituya actualmente hábitat de especies vegetales protegidas legalmente o aquéllas clasificadas en las categorías de en "peligro de extinción", "vulnerables", "raras", "insuficientemente conocidas" o "fuera de peligro"; o que corresponda a ambientes únicos o representativos de la diversidad biológica natural del país, cuyo manejo sólo puede hacerse con el objetivo del resguardo de dicha diversidad.

Se considerarán, en todo caso, incluidos en esta definición, los bosques comprendidos en las categorías de manejo con fines de preservación que integran el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado o aquel régimen legal de preservación, de adscripción voluntaria, que se establezca.” A continuación define otros conceptos como son el bosque nativo de conservación y preservación, entre otros.

Una breve precisión hecha notar en reiteradas ocasiones por el mundo académico en su mayoría, fue que respecto a la dinámica del bosque -y sobre estas definiciones en particular-, la ley no desarrolla un concepto contemporáneo y coherente del bosque nativo, así –esta apreciación válida empero lo extemporáneo- “(...) excluye, por ejemplo, a la mayor parte de los bosques secundarios, bosques degradados por el raleo comercial y

el mal manejo. En estos bosques la sustitución por plantaciones es favorecida como única alternativa de uso, ignorando el alto potencial de crecimiento de los bosques sucesionales” (Rozzi *et al.*, 1994).

Habiendo ya logrado aclarar aquello de lo cual se predicen las determinadas garantías y protecciones, puedo entrar a comentar las disposiciones en particular.

Sobre el título tercero, resulta importante destacar la importancia de todo el articulado. Por lo que comentaré sólo algunos aspectos de artículos esenciales. Tal es el caso del artículo 15, sobre el cual pesa la definición de los objetivos en virtud de los cuales se ha de permitir la tala de bosque nativo, para lo cual dispone que esta sólo haya de realizarse para “resguardar la calidad de las aguas, evitar el deterioro de los suelos y la conservación de la diversidad biológica” . Esto último resulta bastante poco afortunado, en lo que se espera sea una ordenación propia del mundo forestal, ya que podría llegar a interpretarse en la práctica que en aras de proteger y desarrollar la industria agrícola u otra actividad económica, se permita la intervención del bosque nativo; lo que ha sido la tónica en la historia ambiental chilena que siempre ha supeditado la condición ambiental del bosque chileno al desarrollo de actividades económicas de gran envergadura.

Sobre el artículo 16 cabe destacar la obligación de los planes de manejo de respetar los corredores biológicos definidos por el Ministerio de Agricultura. En la misma línea el artículo 17 dispone importantes imperativos al establecer que se prohíbe “(...) la corta, destrucción, eliminación o menoscabo de árboles y arbustos nativos en una distancia de 500 metros de los glaciares, medidas en proyección horizontal en el plano.” Lo que resulta tremendamente interesante, ya que esta disposición alberga implícitamente una valorización del bosque nativo en cuanto a los servicios ecosistémicos que puede entregar, al respecto, cabe apreciar los resultados de estudios hidrológicos recientes y cada vez más reiterativos en las fuentes superficiales de agua que demuestran “(...) una reducción importante en el rendimiento hídrico en una cuenca con plantaciones exóticas de *Pinus radiata* comparada con una cuenca dominada por vegetación de bosque nativo” (Oyarzún *et al.*, 2005). Lo que claramente justifica la inclusión de una norma en tal dirección, y que constituye uno de los grandes aciertos, a mi parecer, de esta ley.

Finalmente, una última norma relevante y muy controvertida es la del artículo 19, que dispone de ciertas prohibiciones para intervenir o alterar el hábitat de las especies nativas protegidas, pero a su vez también de ciertas excepciones que penden de la discrecionalidad de la CONAF -habiéndose cumplido ciertos requisitos previos-. Así señala que: “Prohíbese la corta, eliminación, destrucción o descepado de individuos de las especies vegetales nativas clasificadas, de conformidad con el artículo 37 de la ley Nº 19.300 y su reglamento, en las categorías de "en peligro de extinción", "vulnerables", "raras", "insuficientemente conocidas" o "fuera de peligro", que formen parte de un bosque nativo, como asimismo la alteración de su hábitat.” Al respecto una visión del problema, “...estima que “las excepciones que permiten la tala de las especies anteriormente mencionadas no están contempladas en la Convención de Washington,

...incumpliendo un compromiso suscrito y ratificado por Chile” (Moroni, 2010). No obstante otra parte de la academia considera que “...hay que destacar que todos los actos administrativos de Conaf son recurribles ante la justicia, lo que es un aval suficiente para impedir excesos” (Moya, 1992). A mi parecer la primera postura va más en la línea de la realidad, ya que efectivamente hay texto expreso en esta materia, que si bien no es parte de un tratado autoejecutable, si ha ido ganando importancia como una directriz de actuación inexorable. Además cabe tener en consideración que la posibilidad de recurrir de los actos administrativos es irrelevante para este caso, ya que al no haber una norma de derecho interno que consagre lo dispuesto por la convención de Washington en esta materia, se hace imposible ejercer una acción legal con alguna posibilidad de obtener resultados eficaces.

Un elemento que embadurna a la ley de un cariz más impracticable, es el de la vaguedad de las normas, un problema fundamental que trasunta toda la ley, y que ha sido la tónica de las últimas propuestas legislativas en estas materias (v.gr. Proyecto que crea el Servicio de Parques y Áreas Protegidas); en cuanto a precisar clara y específicamente las conductas que podrían atentar en contra de los bienes resguardados en la ley, así “la legislación no contiene reglas sobre como explotar las masas forestales, limitándose a enunciados generales, que en definitiva se traducen en que la actividad silvícola queda entregada al buen saber y entender de los funcionarios estatales”.

Otra falencia que presenta esta ley, es que se echa de menos la inclusión de unas cuantas normas que se avoquen al desarrollo de un concepto -cada vez más necesario- de gestión en el co-manejo de los recursos naturales. Ya que si bien los fondos concursables son un buen punto de inicio, este lo es sólo desde la mirada clásica del rol asistencialista, pero no desde la gobernanza ambiental más horizontal, que se debe buscar con miras a lograr mejores resultados en la conservación del bosque. Al respecto resulta interesante fijar la vista en la legislación comparada, tal es el caso de Argentina, donde se aprobó una ley de presupuestos mínimos de conservación del bosque nativo (2008) que propone un marco legal para regular el uso del bosque nativo a través de ordenamientos territoriales y –en lo tocante a la participación- “con opinión de la sociedad y la autonomía de las provincias (recordemos que es un país federalizado). De esta forma se conforma la Comisión para el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (COTBN), como un espacio participativo y presidido por todos aquellos actores con mayor relevancia en el tema” (Ibarra, 2010).

Aplicación práctica de la ley ¿Un instrumento efectivo para la conservación del bosque nativo?

En nuestro país después de la entrada en vigencia de la ley de recuperación del bosque nativo y fomento forestal, se han producido resultados muy diversos, tanto algunos que desarrollan efectivamente el principio de conservación del bosque nativo, como otros que podrían prestarse a una interpretación opuesta.

Actualmente se han seguido realizando actividades de tala de bosque nativo al amparo de la ley, con un espíritu cuestionable en lo que respecta a la buena fe que inspira a las mismas. Es así como nos encontramos con situaciones de antaño realizadas, donde "...varios rodales de bosques secundarios de bosques siempreverdes y de *Nothofagus obliqua* fueron clasificados como "matorrales" y entonces sustituidos por plantaciones comerciales, especialmente de *Pinus radiata*" (Donoso y Lara, 1996). Esto se debe fundamentalmente a mi parecer a una falencia de la ley, en cuanto a algunos vacíos que no terminó de subsanar, como la regulación clara de la sustitución de bosque nativo por plantaciones (a prima facie prohibida por la ley), o incluso la misma constitución de suelos agrícolas a partir de bosque nativo previamente extraído.

No obstante, también se hace necesario indicar que hay varias causas de la deforestación nativa que no sólo se deben a instrumentos legislativos, es así como se hace necesario el desarrollo de una cultura que vuelva a "...tener en consideración y dar énfasis en la investigación de los conocimientos tradicionales sobre los bosques, la gobernanza de los productos forestales no maderables y el valor intrínseco de los bosques" (Bergh *et al.*, 2010: 10).

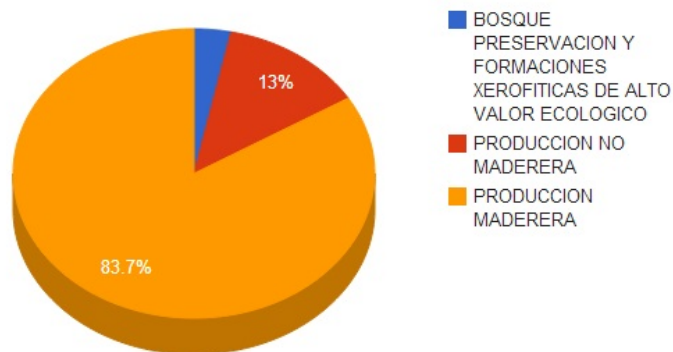
En una de las zonas geográficas del país con presencia de uno de los bosques nativos más relevantes, cual es la región precordillerana del centro-sur, se ha llegado a concluir que "...destaca la alta tasa de deforestación (4,1%) en comparación a otros estudios de la zona. En esta misma área, entre los años 1987 y 1989, Olivares (1999) detectó una tasa de deforestación de 1,4%" (Altamirano y Lara, 2010: 60). Radicando la causa principal de este fenómeno en que los bosques del área de estudio "han sido seriamente deforestados y degradados debido a la extracción de árboles para habilitación de terrenos agrícolas y para producción de leña para combustible" (Altamirano y Lara, 2010: 60), lo que resulta abiertamente preocupante considerando el marco normativo al que se ha visto expuesto el territorio nacional después de la promulgación de la ley 20.283. Una explicación plausible que me atrevería a adelantar sería la inexistencia de regulaciones establecidas por esta ley entorno a materias dispuestas en cuerpos normativos anteriores, como por ejemplo el Decreto Ley N° 701.

En otra materia de aplicación, se han logrado grandes avances últimamente. Me refiero al Fondo de Conservación, Recuperación y Manejo Sustentable del Bosque Nativo; esta es una herramienta de bonificación administrada por la CONAF, donde se bonifican actividades que favorecen la recuperación, regeneración o protección del bosque nativo o actividades silviculturales destinadas a manejar y recuperar bosques nativos; todo esto tanto para fines de producción maderera, como a la obtención de productos no madereros.

Según los datos del Ministerio de Agricultura el crecimiento ha sido constante, en cuanto al monto de los fondos asignados por concurso (ver Figura N° 1 y N° 2).

Figura Nº 1
Fondos asignados por objetivo de manejo

Fondos asignados por objetivo de manejo	
Objetivo de Manejo	Monto (UTM)
BOSQUE PRESERVACION Y FORMACIONES XEROFITICAS DE ALTO VALOR ECOLOGICO	2.473,38
PRODUCCION NO MADERERA	9.708,99
PRODUCCION MADERERA	62.651,95



Fuente: CONAF (2012).

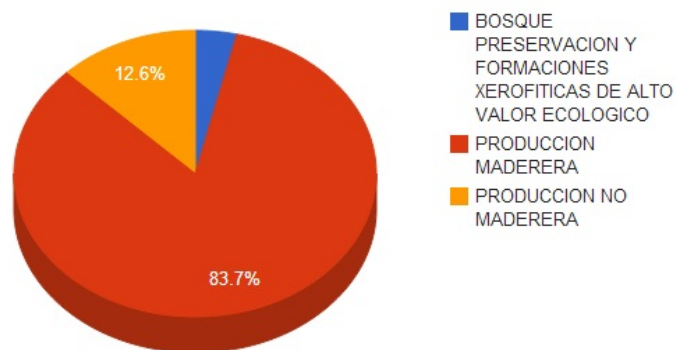
Un problema que se puede vislumbrar, no obstante el aumento en los fondos asignados, es el de la distribución y propósitos de los mismos, ya que como se puede ver en las cifras entregadas, el crecimiento de los montos y la proporción de los mismos en cuanto a los objetivos de manejo de producción maderera y los de producción no maderera son diametralmente distintos, tanto así que el objetivo de manejo de producción maderera ha concentrado en ambos años el 83% de la destinación de los fondos. Lo que ni siquiera se ha visto compensado con un aumento en la asignación a los pequeños propietarios que para ambos años se mantuvo en un 38% (ver CONAF, 2012).

Al respecto cabe destacar una iniciativa de conservación que se desarrolló por el Sistema regional de áreas protegidas (Sirap), que si bien no se gestó al alero de la ley 20.283, si se enmarca dentro de los mismos principios que pretendió formar esta ley, y por ende es un buen ejemplo de cómo se podría complementar la norma en el desarrollo de instituciones más asibles. Es así como este proyecto llamado “Paisaje de Conservación Valle Río San Pedro, XIV Región” comenzó a trabajar alrededor del año 2012 con 9 predios pilotos logrando conservar 2856 ha al interior de estos predios. Al respecto el encargado de conservación del SIRAP indica que “Lo que hemos intentado es romper un paradigma diciéndoles que se puede producir sin destruir. Y a la vez, entendamos que el bosque y su protección es parte del sistema productivo, generándose una relación de sana dependencia entre la protección y el desarrollo productivo” (La Tercera, 10 de diciembre de 2012). Esto último es aquello que precisamente busca lograr la ley de recuperación del

bosque nativo y fomento forestal, aquí se concilian ambas concepciones de la naturaleza del bosque nativo como recurso natural.

Figura Nº 2
Fondos asignados por objetivo de manejo

Fondos asignados por objetivo de manejo	
Objetivo de Manejo	Monto (UTM)
BOSQUE PRESERVACION Y FORMACIONES XEROFITICAS DE ALTO VALOR ECOLOGICO	3.440,24
PRODUCCION MADERERA	77.508,78
PRODUCCION NO MADERERA	11.645,86



Fuente: CONAF, 2012.

Conclusión

¿Es este el documento de política forestal sobre el bosque nativo tan anhelado por académicos y ciudadanos?

Primero que todo, cabe indicar que atendiendo a los aspectos analizados, y en contrastación con lo acaecido en la práctica, resulta necesario recalcar la falencia de la ley en cuanto a la vaguedad de la norma, ya que todo esto no hace sino aumentar las posibilidades de que los diversos agentes forestales realicen conductas abiertamente contrarias al espíritu de la ley, considerando que el espectro de sanciones contempla sólo algunas actividades de carga sobre el bosque nativo, excluyendo a algunas de menor intensidad que a la larga redundan en afectaciones de similares efectos.

Otra apreciación que merece gran atención a mi parecer es la falta de inclusión de instrumentos de participación ciudadana, ya que si bien se establecen fondos de conservación a través de un sistema de bonificaciones; estos no han constituido una política diversa a la contenida ya en otras normas de fomento forestal como el DL Nº 701, por lo que sigue careciendo de herramientas para integrar a la ciudadanía en el co –

gobierno de manejo de los recursos forestales, y en especial de la conservación de los bosques nativos.

Por lo tanto en líneas generales la ley de recuperación del bosque nativo y fomento forestal es un instrumento que representa un avance –indudablemente– en el desarrollo de una política forestal autónoma, que propugna directrices reales de conservación, desarrollando nuevas formas de concebir al bosque nativo, tanto en sus usos (objetivos de manejo no madereros y de preservación) como en su valor intrínseco (valoración del servicio ecosistémico). No obstante, sigue discutiendo en términos anquilosados, la explotación económica del bosque nativo, y así por ejemplo mantiene las bonificaciones a objetivos de manejos de producción maderera con grandes cantidades monetarias, o permite la autorización discrecional de la CONAF a la intervención excepcional del bosque nativo en relación a las prohibiciones que sobre este se han ceñido.

Al final del día se hace necesario el desarrollo de políticas de participación e información ciudadanas, que hagan posible el uso adecuado de la ley, favoreciendo así la asignación de fondos con miras a la preservación del bosque nativo, y en definitiva al debido manejo del bosque que más historias puede contar sobre nuestro pueblo.

Referencias bibliográficas

ALTAMIRANO, A. y LARA, A. Deforestación en ecosistemas templados de la precordillera andina del centro-sur de Chile. *Revista Bosque*, 2010, Vol.31, Nº 1, p. 53 – 64.

BIBLIOTECA CONGRESO NACIONAL. *Mensaje presidencial*. En: *Historia de la Ley Nº 20.283*. Disponible en Internet: http://www.bcn.cl/histley/lfs/POR_ARTICULO/HL20283/HLArt19Ley20283.pdf

CHILE. Ley Nº 20.283 sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal y reglamentos. Santiago de Chile, 2008.

BERGH, G. y PROMIS, A. Conservación de los bosques nativos de Chile – Un análisis al Informe FAO sobre la Evaluación de los Recursos Forestales Nacionales. *Revista Bosque Nativo*, 2011, Vol. 48, p. 9 – 11.

CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL. *Reportes Estructurados. III Concurso Ley Bosque Nativo 2011*. Santiago de Chile: Corporación Nacional Forestal, 2012. Disponible en Internet: http://www.concursolbn.conaf.cl/reportes/graficos.php?id_concurso=904211

DÖMER, J. Análisis interpretativo del artículo 19 de la ley nº 20.283, sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal. En: *V Congreso Chileno de Derecho Forestal*, 2012.

DONOSO, C. y LARA, A. Utilización de los Bosques Nativos en Chile: Pasado, Presente y futuro. En: ARMESTO, J.J.; VILLAGRÁN, C. y ARROYO, M.K. (Eds.). *Ecología de los Bosques Nativos de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1996, p. 363-387.

IBARRA, I. Ley de Bosques en la Argentina: un proyecto que representa esperanza. *Revista Bosque Nativo*, 2010, Vol. 45.

La Tercera. *Proyecto permite conservar 2.856 ha de bosque nativo en predios privados*. 10 de Diciembre de 2012. Disponible en Internet:

<http://www.latercera.com/noticia/tendencias/2012/12/659-497822-9-proyecto-permite-conservar-2856-ha-de-bosque-nativo-en-predios-privados.shtml>

MORONI, P. Algunas consideraciones jurídicas entorno al bosque nativo. *Revista de Derecho Ambiental*, 2010, Año II, Nº 2, p. 49 – 73.

MOYA, J. Conaf: Conservación y producción, los difíciles desafíos de la Ley del Bosque Nativo. *Revista Ambiente y Desarrollo*, 1992, Vol. VIII, Nº 3, p. 14 – 19.

OYARZUN, C.; NAHUELHUAL, L. y NÚÑEZ, D. Los servicios ecosistémicos del bosque templado lluvioso: producción de agua y su valoración económica. *Revista Ambiente y Desarrollo*, 2005, Vol. 21, Nº 1, p. 88 – 97.

ROZZI, R.; ARMESTO, J. J. y FIGUEROA, J. Biodiversidad y conservación de los bosques nativos de Chile: una aproximación jerárquica. *Revista Bosque*, 1994, Vol.15, Nº 2, p. 55 - 64.