

MINUTA

Sobre la legislación en Incendios Forestales y cambios de usos de suelo en la Región de Valparaíso

Proyecto Justicia Ambiental, Derechos Humanos y Cambio Climático: del abandono de las comunidades a la política pública con articulación territorial en Chile Central (Proyecto Tayú)
Fundación Terram, financiado por la Unión Europea

Mayo, 2024

Antecedentes

Los incendios forestales (IF) son la principal causa de deforestación y degradación de formaciones vegetacionales nativas en la Región de Valparaíso y, a su vez, en todo el territorio nacional. Si bien el fuego es en muchas otras zonas del mundo, un fenómeno que forma parte de la dinámica natural de ciertos ecosistemas boscosos, **en Chile está estrechamente relacionado con el accionar humano, tanto por descuido y/o negligencia, como por intencionalidad**¹. Esta grave problemática es la expresión de diversos factores, ente los cuales destaca la escasa regulación para gestión, prevención, combate y recuperación de zonas siniestradas, a lo que se suma una institucionalidad antigua que debe ser actualizada y reforzada para los desafíos del presente y futuro.

En este marco, la frecuencia, severidad y el tamaño de los incendios forestales se proyecta en aumento, debido a la significativa vulnerabilidad ante el cambio climático del territorio nacional y, en particular, de la zona central mediterránea, a causa del alza de las temperaturas, las olas de calor y la megasequía que puede ser considerada como casi permanente. Este fenómeno se expresa en la frecuencia de **eventos de incendios extremos ocurridos en la última década**: aquellos de gran magnitud han arrasado con miles de hectáreas, generando pérdidas de vidas humanas, enormes costos de extinción, pérdida de infraestructura y profundas consecuencias ecológicas. Ejemplos de estos fenómenos, fueron los megaincendios de 2017 ocurridos entre la Región del Maule y O'Higgins, más conocidos como "tormentas de fuego", que fueron los primeros incendios de "sexta generación"² en Chile y el mundo. Estos destruyeron alrededor de 570.000 hectáreas de cobertura vegetal y produjeron costos de extinción que alcanzaron más de 350 millones de dólares. Por otra parte, los megaincendios del verano de 2023, ocurridos entre enero y marzo, entre las regiones del Bío-Bío y Los Lagos, afectaron un total aproximado de 430.350 hectáreas, con casi 8.000 personas damnificadas y 26 personas fallecidas.

En los recientes incendios ocurridos en el Gran Valparaíso en febrero de 2024, que alcanzaron una superficie aproximada de 10.000 hectáreas, donde fallecieron 134 personas y se destruyeron 6.587 viviendas³, se pudo evidenciar las profundas falencias del sistema de prevención de incendios y, a su vez, una deficiente coordinación en los sistemas de alerta entre organismos centrales, regionales y

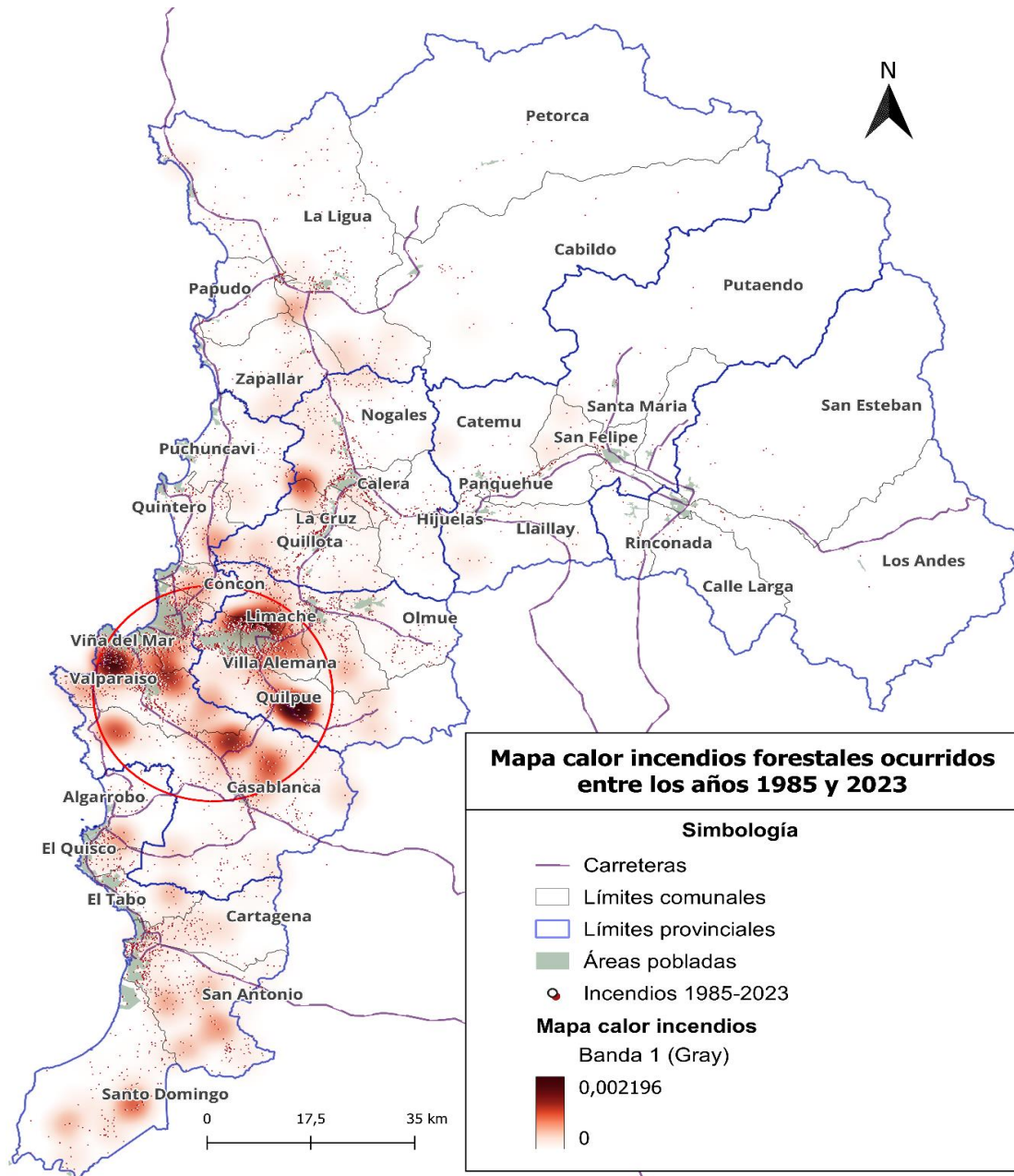
¹Cruz, et al (2024). Diagnóstico sobre las causas e impactos asociados a la destrucción y/o degradación de formaciones vegetacionales nativas en la Región de Valparaíso. Fundación Terram.

² Los incendios de sexta generación son los que modifican las condiciones meteorológicas de la zona donde ocurren, produciendo tormentas de fuego cuyo comportamiento es sumamente impredecible, imposibilitando su extinción.

³ Según datos de Senapred. Disponible en: <https://storymaps.arcgis.com/stories/8ccd8a4dcc2c469091ebf40fd68c2095>

locales, lo cual evidentemente incidió en la respuesta para el combate de estos. Por otra parte, se dio cuenta una vez más de la débil planificación territorial y urbana, manifestada mediante el escaso manejo de las zonas de interfaz urbano-rural, que posibilitó la propagación del siniestro en las áreas pobladas de Viña del Mar y Quilpué. Lo anterior, también se manifestó visibilizando la magnitud de los asentamientos irregulares y el deficiente establecimiento de vías de evacuación.

Figura 1: Mapa de calor de Incendios Forestales en la Región de Valparaíso (periodo 1985-2023)



Fuente: Cruz, et al (2024). Diagnóstico sobre las causas e impactos asociados a la destrucción y/o degradación de formaciones vegetacionales nativas en la Región de Valparaíso. Fundación Terram.

La cartografía presentada demuestra que la ocurrencia de incendios forestales en la Región de Valparaíso está concentrada entre las comunas de Viña del Mar, Valparaíso, Quilpué, Villa Alemana y Casablanca, que fueron precisamente, las afectadas en el reciente incendio de febrero de 2024. Este registro histórico acumulado, evidencia entonces en qué lugares se deberían privilegiar las medidas para la prevención y preparación de incendios forestales, y en especial urgencia para este territorio de alta vulnerabilidad.

Deficiencias regulatorias en relación a los incendios forestales

A pesar de que existe cierta regulación en materia de sanción por incendios provocados por seres humanos, contenida en el Código Penal⁴ y en la Ley de Bosques de 1931⁵, a través de sanciones a quienes sean responsables de originar un incendio, ya sea que se trate de matorrales, praderas o bosque nativo⁶, esta ha probado ser insuficiente como desincentivo para evitar la destrucción o sustitución de formaciones vegetacionales nativas⁷. Esto se expresa en que los incendios en FVN son utilizados para, posteriormente, utilizar esos terrenos en la habilitación para viviendas rurales o *parcelaciones inmersas*⁸ entre vegetación nativa, fenómeno que ocurre con cierta regularidad. Lo anterior aplica también para proyectos inmobiliarios de mayor envergadura, que finalmente se traducen en expansión urbana. Tal permisividad se manifiesta, porque justamente no existe un cuerpo legal que **prohíba el cambio de uso de suelo posterior a un incendio forestal**, por lo que estos resultan ser un incentivo a la eliminación de vegetación nativa sin planes de manejo o planes de trabajo, ambos instrumentos determinados en la Ley N°20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal.

Por otro lado, la prevención tampoco existe como deber legal en ningún cuerpo normativo. De hecho, la Ley N°20.283 establece instrumentos legales de intervención forestal solo cuando exista una acción de corta a plantaciones o bosque nativo, estableciéndose, en consecuencia, un vacío regulatorio respecto de acciones preventivas de incendios en zonas boscosas que no estén asociadas a acciones de tala o corta.

Asimismo, aunque Chile cuenta con la Ley N°21.384 (promulgada el año 2021), que crea el Sistema Nacional de Prevención y Respuestas ante Desastres (Sinapred) y el Servicio que lo ejecuta (Senapred), se ha evidenciado que la coordinación entre los principales organismos encargados de gestionar los Incendios -Conaf y Senapred-, ha sido, en muchos casos, deficiente.

Actualmente, se discute en segundo trámite constitucional el proyecto de Ley que Regula la prevención de incendios forestales y rurales (Boletín N° 16335-14). En esta discusión, debiera tener el carácter de urgente y establecer de forma clara y con presupuesto asociado la prevención de

⁴ Artículo 467

⁵ Artículo 22

⁶ El artículo 22 de la Ley de Bosques indica, entre otros objetos a ser protegidos por ella, respecto de los incendios forestales a los *...bosques, mieses, pastos, montes, cierros, plantíos o formaciones xerofíticas de aquellas definidas en la Ley N° 20.283...* Estos mismos objetos son nombrados por el Artículo 467 del Código Civil.

⁷ Fundación Terram (2024). Propuestas de políticas públicas y normativas de las formaciones vegetacionales nativas en la Región de Valparaíso.

⁸ Se desprende de una categoría de causalidad del Catastro denominada 13P, *viviendas rurales o parcelaciones inmersas entre vegetación nativa* (Conaf, 2022) que comprende también praderas y formaciones de suculentas, que no están consideradas en las restantes cifras entregadas de FVN

incendios, así como la acción coordinada entre gobierno central, gobiernos regionales y locales, y organismos con competencia en la materia, para lograr esta finalidad. Adicionalmente esta nueva regulación debería prohibir por un número significativo de años (20 o 30) el cambio de uso de suelo de terrenos con FVN siniestrados, como una medida disuasiva para incendios de origen antrópico.

Conclusiones y recomendaciones

Teniendo a la vista el escenario actual de crisis climática, que plantea una mayor ocurrencia y severidad de incendios forestales, se convierte en una urgente necesidad acelerar los trabajos legislativos que atienden esta situación. Estas iniciativas deben generar **la articulación entre una nueva institucionalidad encargada de gestionar los incendios forestales (esto es, el Servicio Nacional Forestal, Sernapor) con Senapred, junto con los adecuados instrumentos a nivel normativo que permitan prevenir, mitigar y combatir los incendios forestales.**

Así, las nuevas amenazas requieren de mecanismos que den cuenta de la expansión de la frontera inmobiliaria ya mencionada, en especial cuando previamente ha ocurrido un incendio forestal. Para ello, se propone **fortalecer la planificación urbana y territorial, para gestionar de manera ordenada, responsable y precavida, las zonas de interfaz urbano-rural, las vías de evacuación y la debida protección de los usos de suelo con alto valor ecológico y social**, como lo son los fragmentos de vegetación nativa que quedan dentro de las ciudades y en todo el territorio. Esta planificación debe estar debidamente articulada con la legislación forestal o sectorial y con la correcta coordinación de los ministerios de Vivienda y Urbanismo, de Agricultura y del Medio Ambiente, así como los municipios y los gobiernos regionales.

En este sentido, **legislar sobre prohibir los cambios de uso de suelo que ocurren posterior a los incendios** es una urgencia que se viene reclamando hace ya varios años y que hoy, más que nunca, es un elemento crucial para, por una parte, evitar incendios provocados y, por otra, facultar que los suelos siniestrados puedan recuperarse, permitiendo que la naturaleza haga su trabajo, dando lugar a una progresiva restauración ecológica.

Todas estas materias deben ser objeto de discusión en la tramitación del actual proyecto de Ley de Incendios Forestales, proceso que, por cierto, debería incorporar todas las lecciones que dejaron los pasados incendios de febrero de 2024⁹, mediante la creación de medidas de prevención, mitigación y preparación, que logren disminuir de forma efectiva la probabilidad de ocurrencia, como también los impactos en personas, en el medio ambiente y en asentamientos urbanos.

Tal materia tiene que ser, además, implementada por el nuevo Servicio Nacional Forestal, cuya tramitación parlamentaria debe ser acelerada, en función de la urgencia que demanda el panorama actual del país y de la Región de Valparaíso en Incendios Forestales. Este Servicio deberá encargarse, por tanto, de implementar las estrategias de prevención y preparación, y todas las acciones necesarias de mitigación en terreno.

⁹ Ver Minutas Terram sobre los Incendios de Febrero de 2024. Disponibles en:
https://www.terram.cl/descargar/recursos_naturales/forestal/minuta/Minuta-Incendios-forestales-Gran-Valparaiso-Proyecto-Tayu-febrero-2024.pdf
https://www.terram.cl/descargar/recursos_naturales/forestal/Minuta-Incendio_Palma-Chilena_DEF-1.pdf