

MINUTA

Propuestas de reforma a la Ley N°20.283 sobre Recuperación Del Bosque Nativo y Fomento Forestal y efectos 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

La Ley N°20.283, Sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal (LBN), tramitada en el parlamento por 16 años y promulgada en julio de 2008 busca conciliar la protección, recuperación de las especies nativas forestales del país, con el fomento de la actividad forestal. Así, esta Ley surge con el supuesto de mejorar la legislación sobre las intervenciones al bosque nativo (BN), incluyendo, de forma novedosa, mecanismos de resguardo para las formaciones xerofíticas¹ (FX). Si bien este cuerpo legal establece nuevas definiciones, responsabilidades administrativas y mecanismos de intervención sobre estas dos formaciones vegetacionales nativas (FVN²), estas han resultado sumamente deficientes para lograr una adecuada protección de la vegetación nativa, especialmente en la zona mediterránea o central del país.

Las deficiencias de la LBN se reflejan en los pobres resultados que esta ha tenido para detener el avance de la degradación y/o destrucción de las formaciones vegetacionales nativas y, por lo tanto, en el objeto de la Ley *de proteger, recuperar y mejorar las especies forestales del país*. Además, este cuerpo legal dada su antigüedad no aborda recientes amenazas, como el cambio climático, incluido los incendios forestales o la mega sequía, que no han sido contempladas ni planteadas en posibles reformas a la Ley. Algunos datos que demuestran esta realidad, es la tasa de pérdida de bosques y matorrales en la Región de Valparaíso que, de acuerdo a la Cartografía de Cambios de Usos de la Tierra de Conaf, durante el periodo 2001-2019 fue de **123.468 hectáreas**, con un porcentaje **del 4,8% de pérdida para bosques** durante los 18 años del periodo. Por otra parte, según las cifras más actualizadas, que se abordan en el informe de Conaf del año 2019³ a escala regional

¹Una formación xerofítica es, de acuerdo al Art.2 de la Ley N°20.283, una “formación vegetal, constituida por especies autóctonas, preferentemente arbustivas o suculentas, de áreas de condiciones áridas o semiáridas ubicadas entre las Regiones I y VI, incluidas la Metropolitana y la XV y en las depresiones interiores de las Regiones VII y VIII”.

² Las formaciones vegetacionales nativas incluyen, además de bosques y formaciones xerofíticas, los matorrales, praderas, suculentas y humedales.

³ El informe se denomina “Actualización del catastro de los recursos vegetacionales de la Región de Valparaíso” (2019). Conaf.

(Valparaíso), la pérdida de bosque nativo para el periodo 2013-2019, fue de **1.151 hectáreas anuales**, con una pérdida total de 5.900 hectáreas, quedando una superficie de **413.362 hectáreas** para el final del periodo. A su vez, el mismo informe de 2019, señala tres causas principales en los cambios de uso de suelo sobre bosques y matorrales: **los incendios y quemas naturales o artificiales, la habilitación para uso agrícola y el crecimiento urbano**. En total, estas causales implicaron una pérdida de **20.898 hectáreas** para el periodo 2013-2019, aunque no se especifica con detalle la cifra exacta de pérdida para cada tipo de formación vegetal nativa. Se suma una cuarta causal de pérdida, con la categoría de “otros”, con una pérdida de 907 hectáreas.

Consecuentemente, las cifras mencionadas dan cuenta del nivel de desprotección de las formaciones vegetacionales nativas, cuyos efectos se agravan para los ecosistemas situados en la zona central del país. Como se verá a continuación, esta desprotección acontece en parte por serios vacíos regulatorios y brechas de implementación en la Ley de Bosque Nativo.

Deficiencias regulatorias y brechas de implementación de la Ley N°20.283

Las graves deficiencias y brechas de implementación del cuerpo legal en cuestión, evidencian la permisividad de los mecanismos de intervención contenidos en la Ley, como también la insuficiencia de ciertas definiciones y las omisiones o vacíos que esta presenta en términos de protección de todas las formaciones vegetacionales nativas del país.

Un primer componente a relevar es el **sistema de fiscalización y sanción de la Ley**. En este cuerpo legal se establece un sistema regulatorio determinado para los bosques nativos que contempla diversos instrumentos, entre los cuales está la sanción de la corta sin plan de manejo (corta ilegal). Este instrumento de la Ley, en primera instancia, vislumbra una primera falencia, ya que **requiere que la acción de corta ilegal sea detectada por los fiscalizadores, procedimiento que en la práctica es sumamente débil debido a la insuficiencia de personal de Conaf y la dificultad de ingresar a predios privados**, dado que los fiscalizadores se encuentran legalmente impedidos de hacerlo sin previa autorización de los administradores, a causa del estatus de Corporación privada que posee hoy Conaf⁴. Este impedimento dificulta de lleno la ratificación de una corta ilegal y retrasa el posterior procedimiento de denuncia y sanción.

Por otra parte, sería esperable que la sanción por corta ilegal tuviese una magnitud tal, que su impacto, económico en este caso, tenga un efecto inhibitorio. En este sentido, la sanción tiene dos componentes: una “multa equivalente al doble del valor comercial de los productos cortados o explotados, con un mínimo de 5 UTM por hectárea” y el plan de manejo de corrección, acciones punitivas que resultan poco significativas y, por lo tanto, no inhibe la infracción debidamente. El problema de este mecanismo es mayor para las especies de los

⁴ Ver minuta Sobre institucionalidad forestal

bosques de la zona centro-norte, ya que poseen un valor comercial sumamente bajo, lo que deriva en multas cuyos montos son muy reducidos, anulando por tanto el posible carácter disuasivo del sistema sancionatorio. Esto lleva a que, el principal instrumento disuasorio no sean las multas, sino que los costos asociados a la obligación de reforestar cuando se aplica un plan de corrección.

En segundo lugar, **la Ley establece un régimen jurídico precario e insuficiente para la protección de los matorrales**, lo cual resulta de especial gravedad considerando el fundamental rol ecológico que en el escenario climático actual cumplen en los ecosistemas, -especialmente en la zona central-. Si bien la inclusión de las formaciones xerofíticas en la LBN fue un avance, esto solamente cubre una porción de los matorrales, dejando una superficie significativa sin regulación alguna. Por otra parte, al comparar el marco regulatorio de las formaciones xerofíticas con el de bosque nativo, se observa que, para las FX, la protección se limita a ciertas intervenciones, sin exigir la recuperación del área afectada. Tal vacío se manifiesta, entre otros elementos, en la inexistencia de la obligación de los titulares que presentan Planes de Trabajo (instrumento para intervenir FX), a reforestar o recuperar la superficie de FX cortadas o **destruidas. Este proceso ha permitido la sustitución masiva de estas formaciones para el uso agrícola, especialmente para cultivos frutales.** Lo anterior se traduce en las 16.677 hectáreas que fueron cortadas o descepadas a nivel nacional entre 2009 y 2022 (siendo las regiones más afectadas las de Atacama, Coquimbo y Valparaíso), a través de la aprobación de 913 Planes de Trabajo por parte de Conaf ⁵.

Mención aparte debe hacerse a la definición de “especie autóctona” en la LBN, en su Art. 2, según la cual corresponde a **“toda especie arbórea o arbustiva originaria del país, que ha sido reconocida oficialmente como tal mediante decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Agricultura”**. El referido decreto supremo, es el D.S. N° 68 del Ministerio de Agricultura, promulgado en 2009 y que a la fecha no ha sido ampliado. Esta exigencia de la definición restringe el origen “nativo” a un requisito formal, que es el reconocimiento mediante dicho D.S. por sobre criterios biogeográficos o ecosistémicos, por lo cual cientos de especies no se consideran como tal ya que no están listadas y se mantienen solo 228 especies reconocidas desde el año 2009, por lo que su actualización es de suma relevancia.

En tercer y último lugar, cabe considerar que el artículo 19 de la Ley N° 20.283, que establece una prohibición de intervención (corta, eliminación, destrucción o descepa) de individuos de las especies vegetales en alguna categoría o estado de conservación conforme a la Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA) y “que formen parte de un bosque nativo”, así como la alteración de su hábitat, **permite, “excepcionalmente”,**

⁵ En el caso de la Región de Valparaíso, pese a la grave sequía y escasez hídrica que ella experimenta, entre mayo de 2009 y marzo de 2022 más de 1.600 hectáreas de FX habían sido intervenidas mediante la aprobación de PT dirigidos al establecimiento de monocultivos de paltos y cítricos.

intervenir o alterar el hábitat de los individuos de dichas especies, previa autorización de la Conaf expedida por resolución fundada, para fines de investigación científica y sanitarios, así como para la ejecución de obras o el desarrollo de las actividades señaladas en el artículo 7° inciso 4° de la Ley N° 20.283 (tales actividades son: la construcción de caminos o el ejercicio de concesiones o servidumbres reguladas por ley, tales como mineras, gasíferas, eléctricas, de ductos u otras). Para que ello pueda realizarse, dichas intervenciones o alteraciones de hábitat deben cumplir simultáneamente con los siguientes tres requisitos: 1) que tales obras o actividades sean “de interés nacional”; 2) que sean imprescindibles; y 3) que no amenacen la continuidad de la especie a nivel de cuenca o, excepcionalmente, fuera de ella.

El anterior instrumento permitido en el Art. 19 de la LBN, plantea graves problemas, ya que no propone un mecanismo que permita graduar las exigencias de la intervención para asegurar la continuidad de una especie a nivel de cuenca, de acuerdo al grado de amenaza que cada especie esté enfrentando. Un ejemplo de este proceso es que, una especie en categoría “Vulnerable” se somete al mismo procedimiento de análisis que aquella que se encuentre catalogada “En Peligro Crítico”. Por otra parte, Conaf goza de amplio margen de apreciación para determinar el “interés nacional”, lo que ha llevado a la aprobación de intervenciones que dudosamente revisten dicho interés. En definitiva, este proceso ha contraído graves intervenciones en ecosistemas sumamente frágiles, eliminando especies que se encuentran en categorías de conservación.

Conclusiones y Recomendaciones

Los antecedentes de pérdida de vegetación nativa, junto con las deficiencias y brechas normativas expuestas, muestran la urgencia de modificar la Ley N°20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal o, incluso, presentar un nuevo proyecto de Ley que regule y proteja sistemáticamente todas las formaciones vegetacionales nativas del país. En este sentido, se requiere fortalecer la regulación para bosques que integren debidamente las particularidades de la zona centro-norte, así como mejorar la regulación para todas las FVN, de manera que se protejan en similar orientación y efectividad que los bosques, todos los matorrales, formaciones xerofíticas, praderas y/o suculentas. Por otra parte, es de igual importancia mejorar el sistema de fiscalización y sanción en los casos de intervención ilegal, como también restringir la permisividad de los mecanismos de intervención determinados en este cuerpo legal.

Por lo tanto, conforme a lo planteado anteriormente, se recomienda:

1. Modificar la Ley N°20.283 o diseñar una nueva Ley que integre los contenidos de esta y **que proteja al conjunto de las formaciones vegetacionales nativas con estándares similares a los establecidos para los bosques nativos, y con sistemas sancionatorios que reflejen de mejor forma el valor para la sociedad que tienen estas formaciones**

- naturales.** Adicionalmente, en todos los casos, se debe considerar un plan de corrección para los casos de destrucción ilegal, que se mantenga vigente hasta que la formación afectada se haya restablecido a su condición original.
2. **Redefinir el concepto especie “nativa o autóctona” en la siguiente dirección:** especie vegetal originaria del país, cualquiera sea su hábito y forma de vida, que se establezca por medio de un listado de referencia propuesto por la autoridad competente y posteriormente aprobado por un comité científico conformado por expertos en la materia. Junto con ello, se requiere actualizar el D.S. N°68 del Ministerio de Agricultura, ampliando el listado de especies nativas, con especial acento en aquellas pertenecientes a la zona mediterránea del país.
 3. **Mejorar el Artículo 19 de la LBN, a través de un mecanismo que gradúe las exigencias para asegurar la continuidad de una especie según el nivel de amenaza, si se decide autorizar la intervención, incrementándolas para las especies más amenazadas.** En este mismo marco, es muy relevante mejorar la definición de Bosque Nativo de Preservación, para que **todas las formaciones vegetacionales nativas de preservación** que contengan especies vegetales clasificadas **En Peligro Crítico (CR)**, estén protegidas bajo cualquier circunstancia, inhibiendo así el mecanismo de intervención presentado en el Artículo 19.
 4. Extender la categoría **preservación a otras formaciones vegetacionales.** Así como se recomienda en este documento que la Ley debiese considerar al conjunto de las FVN, lo que implica tener definiciones para bosques, matorrales, formaciones de suculentas y praderas, entonces, cada una de estas formaciones nativas puede ser hábitat de especies vegetales con problemas de conservación, clasificadas en las categorías antes mencionadas, **por lo que así como existen los bosques nativos de preservación, han de existir los matorrales, formaciones de suculentas y praderas de preservación.**
 5. Se debe definir **con detalle el concepto de “interés nacional” a nivel normativo,** pues actualmente solo es determinado por Conaf en el marco del procedimiento administrativo del Art.19 de la Ley N°20.283. Asimismo, deberían actualizarse los criterios establecidos por dicho organismo sobre “los beneficios para la comunidad”, de un proyecto que solicite la declaratoria de interés nacional. Estos criterios deberían ajustarse estrictamente a los principios que rigen para, por ejemplo, el derecho de vivir en un medio ambiente sano y libre de contaminación, o el acceso a servicios ecosistémicos u otros principios que la sociedad actual valora y demanda sobre el resguardo de los distintos elementos de la naturaleza.