

Orientaciones y contradicciones en la Ley de Bosque Nativo.

Guidelines and contradictions on native forest law

Felipe Moreno del Valle¹

Abogado, Universidad de Chile
felipe.moreno.delvalle@gmail.com

RESUMEN

La Ley N°20.283, llamada Ley de Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, regula el fomento y la utilización de este recurso. La ley tuvo una extensa tramitación parlamentaria producto de dos visiones opuestas relativas al bosque nativo, que podríamos distinguir entre conservación y explotación industrial del bosque. A raíz de esta tensión el legislador pretendió, al menos en apariencia, equilibrar estos dos objetivos. El resultado de este intento dio como resultado la ley vigente hoy en día, que termina por fomentar la incorporación del bosque nativo a la matriz productiva de la industria forestal. Se realizará un examen de las disposiciones más importantes de la ley y se entregarán comentarios y sugerencias sobre la materia.

Palabras clave: Ley de Bosque Nativo, Conservación de Recursos Naturales, Industria Forestal.

1 Este texto responde a un desarrollo ampliado de ciertas ideas vertidas en el Capítulo Tercero de la tesis de grado titulada "Análisis Histórico-Jurídico de la Regulación del Bosque Nativo en Chile: Orientaciones y Finalidades en la Ley 20.283", de mi autoría, y presentada para efectos de mi titulación en el Departamento de Derecho Público de la Universidad de Chile en el mes de noviembre del 2014. En este sentido, aclaro que esta obra es diferente de la señalada tesis, sin perjuicio de la evidente proximidad temática.

ABSTRACT

Law N° 20.283 called Native Forest Recuperation and Forestal Promotion Law, regulate the use and promotion of this resource. This law had an extense parliamentary debate, because of two opposing views about the native forest. This visions are the industrial use and explotation of the resource, or the forests preservation. As a result of this tension, the "legislature intended, at least in appearance, to balance these two objectives".The result of this attempt was the current law, that ends by promoting, the incorporation of native forests to productive matrix of the forest industry. A review of the most important layouts of the law will be conducted and feedback on the matter delibered.

Key words: Native Forest Recuperation and Forestal Promotion Law, Conservation of Natural Resources, Forestal Industry.

1. Presentación

La Ley de Bosque Nativo, vigente en Chile desde hace poco más de cinco años², contiene en su cuerpo legislativo directrices y orientaciones aparentemente contradictorias entre dos visiones relativas a este elemento. Estas visiones son, por un lado, la preservación del recurso, y por otro, la integración del mismo a la matriz productiva del país. Sin atrevernos a afirmar *a priori* la posibilidad o imposibilidad de una eventual convivencia pacífica de estas opciones, consideradas de forma equilibrada dentro de un texto legal, sí es posible pensar en una regulación que entregue herramientas que permitan desarrollar algún tipo de explotación comercial razonablemente rentable, y que a su vez, entregue facilidades y opciones claras de preservación o desarrollo de otras actividades productivas al interior de bosques nativos³, sin que, en consideración de la complejidad y los largos tiempos de desarrollo propios de estas alternativas, el propietario de un predio que contenga bosques nativos considere una opción por sobre la otra, como consecuencia de las facilidades y beneficios que la normativa vigente le entregue para proteger en vez de producir, o viceversa.

La legislación relativa al bosque nativo, un elemento valorado como *commodity* y como elemento base de la biodiversidad del país, debiese al menos situarse de forma tal, que entregue herramientas y posibilidades de desarrollo tanto para la producción limpia, como para la protección y también para el desarrollo de actividades productivas no madereras dentro de los bosques que puedan ser manejados⁴.

Afirmamos la existencia de estas dos visiones, productiva y de conservación, como representantes de una tensión que puede extrapolarse a toda actividad productiva que se desarrolle en torno a la extracción industrial de elementos presentes en el medio natural. La actual judicialización de proyectos de inversión y la aparición a escala local de grupos de rechazo a estos mismos proyectos⁵, evidencian esta tensión productiva versus

2 Chile. Ley N° 20.283 sobre Protección del Bosque Nativo y Fomento Forestal. Publicada en el Diario Oficial el 30 de octubre de 2008.

3 Parte de estas alternativas viene a ser la actividad productiva no madereras, tal como lo establece la misma ley en comento.

4 A modo de contextualización, en cuanto a las superficies de bosques existentes en Chile, hay actualmente 13,3 millones de hectáreas de bosque nativo en el país. Fuente: www.infor.cl.

5 Sólo a modo de ejemplo, para graficar la preocupación de la industria: PRICE WATERHOUSE & COOPERS. *Judicialización de proyectos y conflictos indígenas: ¿Cómo evitarlos?* Santiago. 2014. [en línea] <http://www.acera.cl/wp-content/uploads/2014/03/Judicializaci%C3%B3n-de-Proyectos-y-Conflictos-Ind%C3%ADgenas-V5.pdf>.

conservacionista, que también alcanza a proyectos de generación o transmisión de energía⁶, y que caben dentro de una lógica de confrontación directa entre desarrollo y protección del medio natural.

Volviendo al caso de la Ley de Bosque Nativo, encontramos evidencia de esta confrontación de opciones ante el mismo recurso, en la extremadamente extensa discusión parlamentaria que motivó la presentación del Proyecto de Ley original de la Ley de Bosque Nativo, en el año 1992⁷. Agrupado en torno a la Corporación de la Madera, CORMA⁸, el sector productivo se opuso al proyecto original de ley, lo que a su vez motivó la activa participación de fundaciones y ONGs de corte conservacionista en el debate legislativo⁹. La larga discusión entre estos mismos grupos, ya se había perfilado con anterioridad a la presentación del citado Proyecto de Ley, con los primeros cuestionamientos a las políticas de desarrollo de plantaciones forestales al amparo del Decreto Ley 701 de 1974, que posibilitó el explosivo crecimiento de la industria forestal durante los años 80.

Más de dieciséis años de tramitación en el Congreso hicieron falta para que finalmente saliera a la luz el texto definitivo de la Ley de Bosque Nativo, (en adelante LBN) que pretendiendo conciliar posturas productivas y de conservación, a la larga terminaron por conformar el extraño y fallido intento de regulación de los bosques nativos de Chile. La LBN al intentar conciliar las posturas productivas y de conservación, a la larga, terminó por inclinarse hacia el fomento de la producción maderera en bosques nativos, en desmedro de consideraciones ambientales. Esta afirmación parcial, y no rotunda, se da producto de que la constante tensión entre ambas posturas no pudo resolverse con la imposición absoluta de una opción por sobre la otra, sino que de forma solapada, entregando confusas herramientas y beneficios, encubierta en prohibiciones y contra-prohibiciones, en nuevas facultades de fiscalización y vigilancia, pero sin verdaderas potestades de policía¹⁰ para los entes fiscalizadores, y también en consideraciones de apariencia conservacionista que al ser revisadas en profundidad, terminan por demostrar que muchas veces son disposiciones que difícilmente podrán ser aplicadas en la práctica.

6 Ídem.

7 El proyecto original fue ingresado por el presidente Patricio Aylwin el 10 de abril de 1992, permaneciendo por más de 16 años en el Congreso antes de su promulgación.

8 La Corporación de la Madera es la entidad gremial que reúne a los principales productores de madera y celulosa.

9 Debate que por su puesto, se dio no solo entre grupos de interés, sino que también entre parlamentarios que abogaron por disposiciones en uno y otro sentido.

10 Se alude a una de las técnicas de intervención de la Administración, referida específicamente al concepto de policía. Ver MACERA, BERNARD-FRANK. *El Deber Industrial de Respetar el Medio Ambiente*. Madrid: Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 1998. Además, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Curso de Derecho Administrativo II*. Madrid: Editorial Civitas, 2013.

Pasaremos por tanto, a revisar ciertos aspectos presentes en la LBN y sus reglamentos, que a nuestro juicio revelan esta inclinación en el texto de la misma que lleva a fomentar una producción no lo suficientemente sustentable, elemento también a revisar, por sobre la utilización sustentable y la conservación del bosque. Los puntos a discutir son: título de la Ley; regulación del Plan de Manejo, en su calidad de instrumento sectorial; bonificaciones contempladas en la LBN, y otros elementos destinados a su desarrollo; prohibiciones que esta misma contempla; fiscalización y sanciones a los ilícitos en ella legislados, así como los incentivos a la prevención de ilícitos. Finalmente señalaré algunas conclusiones al respecto.

2. Título de la Ley

La Ley en comento se denomina Ley de Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal. De la sola lectura de este título se infieren los dos objetivos básicos a los que ésta apunta, que son a la vez, las dos posturas que hemos identificado al comienzo de este texto, es decir, la conservación y la producción. Sin entrar nuevamente en la eventual posibilidad de balancear estos dos objetivos, es notoria la intención del legislador por buscar desde un principio la apariencia de una convivencia pacífica entre ambas finalidades.

Ahora bien, al analizar el título de la norma, ante la pregunta ¿Qué debemos entender por recuperación del bosque nativo? La respuesta es más compleja de lo que se podría pensar en una primera aproximación. Una recuperación no debe entenderse como una inacción o como el mantenimiento del actual estado del bosque, sino que implica necesariamente la realización de acciones concretas que ayuden a recuperar, es decir, tanto a incrementar la superficie total de bosque nativo en Chile, como a mejorar las condiciones en que se encuentran los bosques existentes. Tanto la Ley como su Reglamento General contienen definiciones básicas, entre las cuales no se encuentra la definición de 'recuperación del bosque nativo'. El contenido de esta frase, por tanto, deberá ser delimitado de forma doctrinaria, lo que no contribuye a generar consensos y da comienzo a una ley con objetivos difusos. Esto queda en evidencia, porque es común dentro del sector productivo hablar de lo abandonado que se encuentra el bosque nativo hoy, al cual se le considera degradado y empobrecido. En este sentido, para CORMA, "si bien es posible recuperar productivamente alguna fracción de bosque nativo, se trata de un proceso costoso y de largo aliento que no parece ser económicamente viable, y depende mucho del estímulo que presente el Estado"¹¹.

11 BLUTH, Alejandra. 2002. *Chile país forestal, una realidad que se consolida*. Santiago. P.196. Esta obra se enmarca en el cincuentenario de CORMA y da cuenta de la historia, principios y actividades desarrolladas por esta entidad gremial.

Surge, entonces, una nueva acepción del concepto 'recuperación del bosque nativo', en el sentido de incorporarlo productivamente y proceder así a su aprovechamiento racional, única forma de salvarlo de la degradación a la cual se encuentra sometido. En este sentido, "si bien la industria forestal se sustenta hace años en las plantaciones de pino radiata u eucalipto sin que el uso de los recursos autóctonos constituya una actividad relevante, es necesario tener claridad respecto del tema para evitar que el recurso se siga degradando y para sacarlo de su actual condición marginal"¹². Esta acepción, contrasta con aquella que entiende que la recuperación pasa por incrementar y mejorar las condiciones de los bosques en la actualidad, sin determinar de antemano un futuro productivo al fruto de tal recuperación del bosque nativo.

Ahora bien, la segunda parte del título de la Ley, esto es, fomento forestal, también debe ser delimitado con precisión. Aparentemente más sencilla que *recuperación del bosque nativo*, la frase *fomento forestal* pareciera inclinarse hacia el apoyo estatal a la industria forestal, específicamente a la que utiliza al bosque nativo como materia prima, en contrapartida con la industria forestal que podríamos llamar "tradicional", que utiliza plantaciones forestales, la cual es considerada sin mayor discusión como un rubro maduro, en plena actividad y producción, gracias a los incentivos generados por el Decreto Ley 701. Posiblemente, es hacia esta realidad donde quisiera llevarse la actividad forestal que utiliza maderas nativas, y a ello apunta el fomento forestal.

El título de la Ley, en definitiva, no está exento de polémica por cuanto establece dos objetivos, uno de los cuales tiene un significado evidente (fomento forestal) y otro aparente, ya que puede ser interpretado tanto para recuperar el bosque con un objetivo de preservación, o tan solo recuperarlo para someterlo a una intensa actividad productiva con posterioridad.

3. Plan de Manejo

El plan de manejo es uno de los instrumentos fundamentales de gestión ambiental. Diseñado por el Decreto Ley 701, la definición original de este instrumento, es que tenía por objeto "obtener el máximo de beneficios de los recursos naturales renovables de un terreno determinado, en forma sustentable o sostenible, esto es, en términos tales que se satisfagan las necesidades actuales pero asegurando la satisfacción de las generaciones futuras"¹³.

¹² Ibid. P. 196.

¹³ GALLARDO, Enrique. *Manual de Derecho Forestal*. CONAF. Santiago: 2013. P. 83.

Alentado por la larga utilización de este instrumento, asentado y conocido dentro del rubro maderero, el legislador consideró incorporar en la Ley 20.283 el Plan de Manejo como instrumento de gestión sectorial, tanto de preservación como productivo. Conceptualizado de forma similar, pero no idéntica, para la Ley 20.283 el Plan de Manejo es definido como un “instrumento que, reuniendo los requisitos que se establecen en este cuerpo legal, planifica la gestión del patrimonio ecológico o el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales de un terreno determinado, resguardando la calidad de las aguas y evitando el deterioro de los suelos”¹⁴.

Pese a esta definición general, es posible distinguir diversos tipos de planes, algunos con finalidades muy distintas a otros, lo que determina que la información al respecto sea tan dispersa como las distintas finalidades que este instrumento puede contemplar. Aunar en un mismo instrumento de gestión la producción y la preservación, puede ser un contrasentido. Por ejemplo, ante la tala no autorizada de un bosque se presentará un Plan de Manejo; para gestionar la preservación del mismo bosque, también. Dicho de otro modo: ¿Puede un instrumento como el Plan de Manejo prevenir daños ambientales, y a la vez repararlos? Para diversas finalidades, tanto a nivel sectorial como ambiental, parece correcta la existencia de diferentes instrumentos, más allá de la posibilidad de adaptación del Plan de Manejo.

3.1 Distintos objetos, distintos procedimientos

Del análisis de la Ley y de los instrumentos legales pertinentes se infiere que a la Corporación Nacional Forestal le interesa que se aprueben los Planes de Manejo. Esta afirmación se corrobora con el hecho que el silencio administrativo se entiende como aprobación¹⁵, y que la Corporación Nacional Forestal dispone de Planes de Manejo Tipo para los pequeños propietarios, cuya afirmación depende de la sola suscripción del interesado¹⁶. Junto a estas facilidades, la Ley dispone la posibilidad de reclamar ante tribunales en caso que no se apruebe el Plan¹⁷, lo que muestra cierta intensión de buscar la aprobación de los planes antes que su rechazo.

14 Ley 20.283. Cit. ant. (2). Artículo 2 N° 18.

15 Chile. Ministerio de Agricultura. *Decreto Ley 701 que Fija Régimen Legal de los Terrenos Forestales o Preferentemente Aptos Para la Forestación y Establece Normas de Fomento Sobre la Materia*. Santiago: 1974. Artículo 8. Disponible en http://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1370463487DL701.pdf.

16 Decreto Ley 701. Cit. ant. (15). Artículo 9. Ley 20.283. Cit. ant. (2). Artículo 11.

17 Decreto Ley 701. Cit. ant. (15). Artículo 8. Ley 20.283. Cit. ant. (2). Artículo 8.

Al revisar el registro de Planes de Manejo aprobados durante los últimos años¹⁸ queda en evidencia que la gran mayoría de los Planes de Manejo realizados son forestales, y los de preservación son muy escasos, particularmente a propósito del fondo de conservación, recuperación y manejo sustentable del bosque nativo¹⁹. Si la Ley contemplaba el desarrollo paralelo de ambas iniciativas fue un claro error, por cuanto los Planes de Manejo Forestales crecieron de forma sustancialmente mayor que los Planes de Manejo de Preservación. A la luz de los resultados, el instrumento de gestión productiva continuó, tal como el Plan de Manejo creado por el Decreto Ley 701, con una aplicación significativa en cuanto al número de proyectos aprobados y su extensión a lo largo del territorio nacional. El instrumento de gestión de preservación en cambio, según los datos disponibles en la página web de CONAF, no ha logrado despertar el interés de los propietarios²⁰.

Existe evidentemente una extraña convivencia entre los diversos Planes de Manejo. Unos son básicamente una extensión del modo de trabajo de la industria a través de planes de manejo de producción, cuyo uso se ha ido consolidando con el tiempo gracias al incentivo que implican las posibilidades de trabajo que dicho plan entrega (explotación comercial de un bosque) y, también a una cuestión práctica, dado que su forma de tramitación ya es conocida dentro de la industria. Es tan lucrativa la iniciativa que se desarrolla luego de su aprobación, que la misma actividad regulada ya constituye un incentivo importante²¹, lo que sumado a las facilidades de la tramitación del instrumento, como los Planes de Manejo Tipo, y la práctica acumulada de años de aplicación, terminan por convertir al Plan de Manejo Forestal en una etapa del proceso productivo, un trámite destinado a ser aprobado, más allá de las particularidades de cada caso.

Resulta evidente la pregunta del porqué si estos Planes, destinados a ser aprobados en términos de industria, no son adecuados para regular la protección de los bosques.

El Plan de Manejo de Preservación, por otra parte, está destinado a desarrollar una actividad que no otorga mayores retribuciones a quien lo formula, sino que por el contrario, implica dejar de lado la oportunidad de hacer un negocio por una actividad sin

18 Disponibles en <http://www.conaf.cl/cms/editorweb/transparencia/2012/Planes-LBN.html>.

19 En este orden de cosas, consideramos como relevante los planes de manejo de preservación que se presentaren en forma voluntaria, y no en la hipótesis en que es obligatorio del artículo 19 de la ley 20.283.

20 Toda la información relativa a la cantidad de planes elaborados y aprobados, así como y el contenido de estos mismos se encuentra disponible en <http://www.conaf.cl/cms/editorweb/transparencia/2013/Planes-LBN.html>, Da cuenta de cómo los planes de manejo forestales abarcan más del ochenta por ciento de los planes totales aprobados.

21 El sector forestal aporta al Producto Interno Bruto de Chile aproximadamente 2,7 billones de pesos anuales, cifra cercana al 2,5 % del PIB del país, por lo que podemos hablar de una industria al menos, rentable.

fines lucrativos, y que más bien conlleva el desembolso y gasto de recursos tanto en la preparación del Plan como en la ejecución de proyecto, asumiendo el propietario un costo de oportunidad considerable. No hay un incentivo estatal ni un beneficio de mercado para quien quiera destinar su predio a la conservación y poder equiparar o franquear este costo de oportunidad. Junto a esto, y a diferencia de la industria, en términos de iniciativas de conservación, no hay un conocimiento previo del instrumento que se debe trabajar, y su contenido técnico ambiental solo puede ser formulado por profesionales con conocimientos previos, que se encuentran alejados de la inmensa cantidad de pequeños propietarios forestales que podrían eventualmente acogerse a las alternativas de preservación y de desarrollo de actividades no madereras al interior de los bosques, y para quienes los planes de manejo son muchas veces un obstáculo por ser un instrumento pensado para regular la explotación de los bosques²², y no específicamente para su conservación. Los Planes de Manejo Tipo, en este caso, tampoco logran acercarse a los pequeños propietarios, quienes desconocen la herramienta, tienen pocas posibilidades de capacitación y de aprovechar estas oportunidades, trabajando muchas veces al margen de las disposiciones legales pertinentes.

Es posible sostener, por tanto, que no puede someterse a la misma regulación el Plan de Preservación y el Plan de Manejo Forestal; se hace necesario distinguir entre un instrumento de gestión productiva y uno de gestión ambiental.

Las diferencias de propósitos son tan evidentes como las estadísticas que demuestran el gran desarrollo de Planes de Manejo de Producción por sobre el escaso interés que han despertado entre los propietarios los Planes de Preservación. La necesidad de reformular estos instrumentos de gestión pasa por revalidar la importancia de los servicios ambientales que entrega la conservación del recurso forestal, y de crear un instrumento adecuado para gestionar dichas actividades, de forma autónoma, considerando las especificidades del caso y de la importancia de la conservación del recurso bosque nativo.

4. Bonificaciones

El uso de bonificaciones a la inversión en materia forestal fue establecido en Chile mediante la Ley de Bosques de 1925. Su primera aparición fue en los términos de "concede(r) a los particulares que planten bosques en terrenos forestales y que se sometan

22 La incidencia de los pequeños propietarios forestales es clave en la supervivencia de los bosques, por cuanto ocupan un importante porcentaje de la masa total de bosques existentes hoy en el país, y porque abarcan la totalidad de los ecosistemas con mayor representación que los bosques existentes en el SNASPE.

a los reglamentos respectivos, un premio por hectárea de terreno embosquecido, de \$200 a \$400 del río Coquimbo al norte; de \$ 100 a \$ 200 al sur del mismo río. Este premio se pagará por una sola vez y tendrán derecho a él únicamente por las plantaciones que se hayan ejecutado después de la fecha del Decreto-Ley núm. 656, de 17 de Octubre de 1925, y cuenten con más de tres años de edad²³. La bonificación apuntaba hacia la reforestación, sin entrar a distinguir si ésta era realizada con especies exóticas o nativas. El objetivo era aumentar la superficie boscosa del país, debido a la alta erosión de los suelos, el incesante avance de las dunas y las posibilidades de su posterior desarrollo industrial.

El Decreto Ley 701 también utilizó la figura de bonificación directa, esta vez de forma más audaz, al traspasar al propietario directamente el costo de inversión, y no una cantidad preestablecida. En ambos casos, el estímulo fue bien recibido por propietarios y empresarios, dando paso, a continuación de la publicación de estas normas, a períodos de alto crecimiento de la masa forestal nacional, entendida en términos brutos, sin entrar en distinciones relativas al destino de tales bosques, o de las especies que compusieron los mismos.

El traspaso de dinero de forma directa a los particulares, entendido siempre como bonificaciones para el sector forestal, ya ha probado su eficacia como política de fomento, y al establecer nuevamente el mecanismo en la LBN, se contó con la certidumbre de que la herramienta de la bonificación es un poderoso incentivo que puede dirigir el destino de las reservas de bosques nativos que sobreviven en apartados rincones del país.

La aplicación de bonificaciones en la LBN está establecida en su título IV, con el denominado Fondo de Conservación, Recuperación y Manejo Sustentable del Bosque Nativo. Este fondo consta de tres tipos de actividades bonificables con distintos montos establecidos para cada actividad a desarrollar al interior de los bosques nativos. Estas actividades y sus correspondientes bonificaciones son:

- a) Actividades que favorezcan la regeneración, recuperación o protección de formaciones xerofíticas de alto valor ecológico o de bosques nativos de preservación, con el fin de lograr la mantención de la diversidad biológica²⁴. Estos proyectos implican la preservación del recurso. Este tipo de actividades se encaminan más bien a preservar el bosque que a darle un uso económico al mismo.

23 Chile. Ministerio de Tierras y Colonización. *Decreto Ley 4.363 de Bosques*. 1925. Artículo 7. Disponible en http://www.conaf.cl/cms/editorweb/transparencia/potestades/Dto-4363_ley-bosques.pdf.

24 Ley 20.283. Cit. ant. (2).Artículo 22 letra a).

Sigue una lógica conservacionista que pretende resguardar y recuperar el bosque, no a que la utilización de éste produzca recursos económicos. Sin embargo, existen actividades económicas que se pueden desarrollar bajo este supuesto, como por ejemplo la creación de un parque privado, la creación de senderos interpretativos u otras que no impliquen la obtención de recursos que sean extraídos del bosque. La bonificación para quienes se acojan a estos proyectos, será de hasta cinco unidades tributarias mensuales por hectárea²⁵.

- b) Actividades silviculturales dirigidas a la obtención de productos no madereros. Estas actividades pueden entenderse como la extracción de cualquier tipo de producto del bosque que no implique la tala de árboles. En ese sentido, hay varios ejemplos, como la recolección de frutos, mieles, semillas, hierbas, cortezas, etc. Estas actividades son posibles de entender como un aprovechamiento sustentable de los recursos que entrega el bosque sin poner en peligro su integridad y su subsistencia²⁶. La bonificación será igual a la entregada a los proyectos de conservación, es decir, cinco unidades tributarias mensuales por hectárea²⁷.
- c) Actividades silviculturales destinadas a manejar y recuperar bosques nativos para fines de producción maderera. Estas actividades implican, la corta del bosque nativo y su integración a la matriz productiva de la industria forestal. Se entiende que para optar a este beneficio se debe postular con un Plan de Manejo que asegure la subsistencia del bosque, por lo que la actividad silvicultural destinada a la producción de recursos madereros no implica necesariamente la destrucción del recurso. La bonificación para este tipo de proyectos alcanza hasta las diez unidades tributarias mensuales por hectárea²⁸.

Al analizar la composición y el funcionamiento del Fondo, es necesario aseverar que esta importante herramienta, la bonificación, ha sido la más trascendente en términos históricos en relación al estímulo de una actividad productiva. Este mecanismo de fomento fue utilizado, en el caso, con una enorme distorsión en favor de una actividad bonificable en desmedro de las otras dos, ya que la bonificación que favorece actividades silviculturales destinadas a manejar y recuperar bosques nativos con fines de producción maderera,

25 Ibid.

26 Aunque evidentemente, y como cualquier actividad, la utilización de métodos de producción y extracción indiscriminados e irracionales puede convertir estas actividades en potenciales agentes nocivos para la supervivencia de los bosques.

27 Ley 20.283. Cit. ant. (2).Artículo 22 letra b).

28 Ibid. Artículo 22 letra c).

entrega el doble de la cantidad de dinero que las otras actividades bonificables, a saber, la preservación y la producción no maderera.

4.1 Balancear el fomento

Cualquier análisis que busque una imposición solapada de los fines productivos por sobre los ambientales es aquí inútil, al encontrar una herramienta que evidentemente apunta hacia la utilización de los bosques con fines productivos, destinando el doble de dinero para la industria forestal antes que para las opciones de conservación o de actividades productivas no madereras. Ante este estímulo, la respuesta de los propietarios ha sido la más lógica y evidente. Las estadísticas confirman que cerca del 80% de los fondos se destinan a actividades con fines de producción maderera²⁹.

La desproporción entre el fomento de estas tres posibilidades se hace aún mayor al considerar que de las tres opciones, existe solo una que puede ser considerada como una inversión segura desde un punto de vista estrictamente comercial. Incentivar con bonificaciones doblemente superiores una actividad lucrativa que utiliza procesos y capacidad instalada ya conocidos por la industria, antes que por otra en ciernes y en un estado de desarrollo más atrasado, como lo es la producción no maderera, y por último una actividad, como la conservación, que no reporta beneficios pecuniarios al corto o mediano plazo, es sin duda una apuesta por el incremento de la producción maderera, que puede llevar a una rápida incorporación productiva de una gran cantidad de bosques, que sin tan alto estímulo podrían haberse destinado a la preservación o al desarrollo de actividades no madereras que puedan diversificar la matriz de actividades sustentables a desarrollar en ellos mismos. Vemos nuevamente como la neutralidad de la Ley respecto al bosque nativo es cuestionable, y que es posible verificar una intención de que estos bosques se incorporen a la matriz productiva.

Un último elemento que es importante examinar en relación con el Fondo, tiene que ver con el mecanismo establecido para el pago de los fondos. Dispone el artículo 29 de la Ley que "sólo se podrán percibir las bonificaciones adjudicadas, previa acreditación de la ejecución de las actividades comprometidas en el Plan de Manejo aprobado. Las bonificaciones se pagarán previa presentación de los informes que corresponda, los cuales deberán ser aprobados por la Corporación Nacional Forestal"³⁰. Esto quiere decir que el

29 Disponibles en <http://www.concursolbn.conaf.cl/resultados/>. Anexo N° 2.

30 Ley 20.283. Cit. ant. (2). Artículo 22.

pago de los fondos se realiza una vez ejecutadas las acciones a bonificar, previamente establecidas en el Reglamento General de la Ley. Este mecanismo, trata de forma igual dos fondos que a todas luces tienen finalidades y destinatarios distintos. Debido a la alta rentabilidad de la industria forestal, la modalidad de pago del fondo se justifica, entendiendo que los propietarios podrán invertir y realizar un gasto en ejecutar las acciones bonificables, para luego ver restituidos parcial o totalmente esta inversión. El pago a *posteriori* para actividades madereras, tal como en el caso de la bonificación establecida en el Decreto Ley 701, ha demostrado su eficacia.

Distinto es el caso del fondo de preservación y de extracción de recursos no madereros del bosque, ya que al intentar desarrollar una industria de menor rentabilidad, como la de extracción no maderera, o bien una actividad que no genera retribución económica alguna al corto plazo, como la preservación, en la mayoría de los casos no se dispondrá de los recursos para ejecutar las actividades bonificables, para que luego esta inversión sea restituida. Por ello, la entrega del fondo a *posteriori*, no funciona.

El mecanismo presentado, es una herramienta de traspaso de fondos que segrega a una gran cantidad de pequeños y medianos propietarios forestales que difícilmente contarían con el capital inicial para ejecutar las acciones que luego serán restituidas conforme al mecanismo de pago de la bonificación. El pequeño propietario que desee explotar forestalmente los recursos naturales del bosque no podrá contar siempre de antemano con los recursos para invertir en dicho procedimiento, aunque sí es altamente probable que pueda conseguir el financiamiento para hacerlo, supuesto difícil respecto inversiones más riesgosas y menos conocidas, como lo son la preservación y la explotación de elementos no madereros.

Una última dificultad que enfrentan los pequeños y medianos propietarios forestales, tiene que ver con que muchas veces los títulos de sus propiedades no se encuentran debidamente inscritos en el Conservador de Bienes Raíces respectivo, quedando marginados de las posibilidades de bonificación, las que exigen como requisito los títulos de dominio³¹. Este punto sin duda es sensible, y no hay soluciones sencillas para salvar tales dificultades, lo que debe ser abordado necesariamente con la participación de los involucrados, con el fin de que los instrumentos de la Ley puedan favorecer a estos propietarios, de quienes depende en gran parte del futuro del bosque.

31 Chile. Ministerio de Agricultura. *Decreto 93 que establece el Reglamento General de Ley Sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal*. 2009. Artículo 22.

De este modo, el instrumento de las bonificaciones inclina la balanza hacia la producción maderera por sobre la preservación o la producción no maderera, no solo por la cantidad de dinero establecida para cada finalidad, sino que también por los mecanismos consignados para el pago de estos fondos, así como los procedimientos de postulación a ellos mismos.

4.2 Otros incentivos al desarrollo del bosque nativo

En este punto, es necesario mencionar la existencia de algunas disposiciones de la LBN que, más allá de la eficacia y posterior dirección que han seguido, tuvieron en su origen una finalidad de desarrollo de contenidos y conocimiento positivo para la sobrevivencia y el buen manejo de los bosques nativos. Me refiero en este punto al Fondo de Investigación del Bosque Nativo y al Consejo Consultivo de la Ley de Bosque Nativo.

En relación con el Fondo de Investigación³², tal como su nombre lo indica es un fondo abierto a concurso público orientado hacia la investigación del bosque nativo. Anualmente se lanzan las bases del concurso, donde se establecen las líneas de investigación orientadas al desarrollo de conocimientos relativos a la utilización razonable y conservación del bosque. En este sentido, son estas líneas de investigación las que determinan la orientación del progreso del conocimiento, y de ellas depende el tipo de conocimiento que se busca lograr. El análisis de las líneas de investigación propuestas da para una mayor extensión de lo que en este punto se puede abordar, pero hasta el momento se puede indicar que abarcan objetivos de preservación y de desarrollo de iniciativas productivas con enfoques ecosistémicos positivos para el futuro del bosque nativo³³.

Con respecto al Consejo Consultivo de la Ley de Bosque Nativo³⁴, según CONAF, es una instancia de participación de diversos actores del mundo forestal y la conservación, diseñado para apoyar en la discusión de los reglamentos, incentivos y recursos para la investigación que asigna la Ley del Bosque Nativo³⁵, y que constituye sin duda un espacio necesario de discusión y deliberación relativa al tema. La conformación de este Consejo está determinada en la LBN, y participan en esta instancia representantes de pequeños y grandes propietarios de bosque nativo, de Organizaciones no Gubernamentales dedicadas

32 Ley N° 20.283. Cit. ant. (2). Artículos 44 y siguientes.

33 Las líneas de investigación del Séptimo Concurso, se encuentran disponibles en http://www.investigacion.conaf.cl/ayuda/variados/2016/Bases%20VII%20Concurso%20FIBN_2.pdf.

34 Se dispone la creación de este organismo, así como su composición, en el artículo 33 de la LBN.

35 Ver: <http://www.conaf.cl/nuestros-bosques/bosque-nativo/consejo-consultivo-de-la-ley-del-bosque-nativo/>.

al estudio y conservación de los bosques, así como de instituciones públicas relacionadas con el tema, centros de estudios y universidades.

Es importante destacar en este punto, el hecho de la participación de este Consejo en la formulación de bases y líneas de Investigación del Fondo de Investigación, lo que asegura su formulación con la participación de los actores relacionados con el tema, lo que sin duda es positivo al incorporar a la sociedad civil y a quienes trabajan y vinculan con los bosques.

Estas instancias, el Fondo de Investigación y el Consejo Consultivo, son un aporte al desarrollo de conocimiento y debate en torno al recurso, aspectos positivos de la LBN que son importantes destacar, pues han permitido orientar la discusión relativa al futuro del recurso, sus usos y formas de conservación.

5. Prohibiciones y normas de protección

La Ley de Bosque Nativo contempla un título de sí misma destinado a normas de protección ambiental, que vienen a ser básicamente reglas prohibitivas e imperativas que tienen por fin prevenir la pérdida de la biodiversidad de los bosques.

En términos estrictos, la Ley prohíbe dos cosas:

1) “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”³⁶.

El sentido de esta prohibición es proteger las cuencas de los glaciares, entendiendo que la relación entre los cuerpos de agua y los bosques en torno a ellos son de inmensa relevancia para la supervivencia de ambos. De forma específica, lo que se busca es que la masa arbórea que pueda existir en torno a los glaciares se transforme en una barrera de protección para la integridad de sus hielos.

En relación con esta prohibición, debe hacerse notar que el proyecto de Ley original contemplaba normas bastante más estrictas que apuntaban en el sentido de proteger la calidad de las aguas y el suelo de los bosques, mucho más allá de las proximidades de glaciares, buscando proteger las cuencas de los procesos erosivos que han dañado

36 Ley 20.283. Cit. ant. (2). Artículo 17.

básicamente laderas de cerros y quebradas. Debido a esto, el proyecto original consideraba como prohibiciones “la corta, descepa o aprovechamiento de bosque nativo, formaciones xerofíticas y matorrales, en los siguientes casos (entre otros seleccionados para el efecto):

En los terrenos situados a menos de 50 metros del nacimiento de los manantiales permanentes, a menos de 30 metros de los cursos de agua permanentes y a menos de 10 metros de los cursos de agua no permanentes. Las distancias señaladas podrán ser aumentadas hasta el doble, en función de las condiciones pluviométricas o de la fragilidad de los suelos, según lo determine la Corporación Nacional Forestal. También se prohibía la corta en terrenos con pendientes superiores a 45%”³⁷.

La mayor severidad de la normativa presentada en el proyecto de Ley original es notoria, llegando a incluir la prohibición de corta de boques en terrenos con pendientes superiores a la indicada.

Vale decir que al igual que en la Ley actual se establecieron salvedades a estas prohibiciones, en los términos de que “se podrá cortar y descepar en dichos sectores por causas justificadas de utilidad pública, así como cortar y aprovechar los bosques de las letras a), b), c) y d) que hayan percibido bonificación, en ambos casos, previa aprobación de un Plan de Manejo, el que deberá contemplar sólo cortas selectivas”³⁸.

Las prohibiciones del proyecto de Ley original fueron ampliamente criticadas, desvirtuándose luego de su larga estadía en el Congreso, para terminar en las normas de protección que tenemos hoy, donde la misma Ley le entrega al Reglamento “la protección de suelos, cuerpos y cursos naturales de agua”³⁹.

La segunda de las prohibiciones vigentes hoy en día dispone la prohibición de:

2) “La corta, eliminación, destrucción o descepa de individuos de las especies vegetales nativas clasificadas, de conformidad con el artículo 37 de la Ley N° 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”⁴⁰.

37 Chile. Biblioteca del Congreso. Artículo 44 Proyecto Original de Ley de Bosque Nativo. En: Historia de la Ley N° 20.283. P. 114. Disponible en: http://www.centralenergia.cl/uploads/2012/03/Bosque_nativo_historia_ley.pdf.

38 Ibid.

39 Ley 20.283. Cit. ant. (2). Artículo 17.

40 Ibid. Artículo 19.

Al estudiar esta prohibición, es necesario señalar que la Ley determina dos excepciones que hacen procedente la corta de estas especies: La primera, apunta a que tal prohibición no afectará a los individuos de dichas especies plantados por el hombre, a menos que plantaciones se hubieren efectuado en cumplimiento de medidas de compensación, reparación o mitigación dispuestas por una Resolución de Calificación Ambiental u otra autoridad competente. La segunda versa que se podrá, excepcionalmente, intervenir o alterar el hábitat de los individuos de dichas especies, previa autorización de la Corporación Nacional Forestal, la que se otorgará por resolución fundada, siempre que tales intervenciones no amenacen la continuidad de la especie a nivel de la cuenca, o excepcionalmente, fuera de ella, que sean imprescindibles y que tengan por objeto la realización de investigaciones científicas, fines sanitarios o estén destinados a la ejecución de obras o al desarrollo de las actividades señaladas en el inciso cuarto del artículo séptimo de la Ley en comentario⁴¹, siempre que tales actividades u obras sean de interés nacional. La importancia de estas excepciones es clave, al permitir la corta de estos árboles en situaciones calificadas, pero de forma tal que se abre la puerta a cualquier tipo de inversión, ya que el artículo 7º habla de "construcción de caminos, ejercicio de concesiones o servidumbres mineras, de gas, de servicios eléctricos, ductos u otras reguladas por ley, según corresponda"⁴².

La Ley considera otro elemento cuestionable a considerar, al remitirse al Plan de Manejo como instrumento de gestión. Esto, porque dentro de las normas de protección ambiental se remite a este instrumento⁴³, cuyo Reglamento (artículo 33) abre las puertas a la sustitución de especies nativas por reconversión de tierras agrícolas, señalando que "la obligación de reforestar podrá sustituirse por la recuperación para fines agrícolas del terreno explotado extractivamente, siempre que el cambio de uso no sea en detrimento del suelo y se acredite en el Plan de Manejo que el área a intervenir satisface esos objetivos, señalando específicamente el plazo y las labores agrícolas a ejecutar"⁴⁴. De esta manera, la Ley termina por aceptar la reconversión de bosques por tierras productivas agrícolamente, posibilitando la desaparición de los bosques.

Las prohibiciones de la Ley son un complejo entramado de normas que no terminan por proteger la biodiversidad ni la integridad de los bosques nativos, ni siquiera en consideración a los importantes servicios ambientales que entregan. Las normas de

41 Inciso cuarto Artículo 7 Ley 20.283: "Construcción de caminos, el ejercicio de concesiones o servidumbres mineras, de gas, de servicios eléctricos, de ductos u otras reguladas por ley, según corresponda".

42 Ley 20.283º. Cit. ant. (2). Artículo 7.

43 Artículo 16 se remite al Plan de Manejo establecido por el artículo 5 del mismo cuerpo legal, el cual a su vez se vuelve al Plan de Manejo definido por el Decreto Ley 701.

44 MINISTERIO DE AGRICULTURA. *Decreto 193 que Aprueba Reglamento General del Decreto Ley N° 701 de 1974, Sobre Fomento Forestal*. 1998.

protección de la calidad de suelos y aguas quedan entregadas a la autoridad de turno, mediante la potestad reglamentaria, la cual además, permite la sustitución de especies y la reconversión de tierras.

No existen prohibiciones contundentes y suficientes para resguardar el patrimonio biológico que representan los bosques nativos de Chile. Existen en cambio, aparentes normas de protección que al colisionar con intereses generados por proyectos de inversión, ceden ante el "interés nacional" que está detrás de estos grandes proyectos.

6. Fiscalización y sanciones

Si bien la Ley contempla instrumentos y procedimientos destinados a que toda la explotación del bosque nativo se realice mediante técnicas y con criterios que permitirían asegurar su subsistencia⁴⁵, la elusión de las exigencias ambientales a través de la utilización de medios ilícitos como la tala rasa de un bosque, o bien, la tala de especies protegidas, como araucarias y alerces, es un riesgo latente que enfrentan los bosques. Se suma a este peligro la corta destinada a conseguir combustible como leña y carbón. Esta práctica, más artesanal en cuanto a sus métodos, es igualmente peligrosa para la sobrevivencia de muchos bosques⁴⁶, y supone otro riesgo a ser atendido por las autoridades.

Debido a estos riesgos es que la Ley contempla un procedimiento de fiscalización y sanción ante las prácticas ilegítimas relacionadas con el bosque nativo. Esta materia se encuentra regulada tanto por la Ley 20.283 como por su Reglamento, y entre sus rasgos esenciales dispone las siguientes particularidades.

Según el Reglamento de la Ley 20.283, todas las facultades de fiscalización relativas a las disposiciones de la Ley serán de competencia de la Corporación Nacional Forestal⁴⁷. Detectada una infracción a las disposiciones de la misma Ley o de su Reglamento, sus funcionarios levantarán un acta con los antecedentes del caso, tales como fecha, infracción, responsables y otros. Con el mérito de esta acta será el Director Regional de la Corporación quien presentará la denuncia ante el tribunal competente o al Ministerio Público, según corresponda⁴⁸. Los funcionarios, no podrán ingresar a los predios o centros de acopio

45 Al menos en apariencia, lo que es dudoso mientras subsistan prácticas como la tala rasa y la sustitución de especies, las que como hemos visto, sorteando un par de vallas legales, se puede hacer.

46 Es muy difícil cuantificar el problema de la extracción de leña por realizarse muchas veces de forma artesanal en zonas rurales que escapan a los controles y a la certificación de la misma. En este sentido, abundan las especulaciones relativas al daño que dicha actividad genera en los bosques, sin que se pueda precisar el verdadero alcance del problema.

47 Decreto 93. Cit. ant. (31). Artículo 36.

48 Ley 20.283. Cit. ant. (2). Artículo 46.

sin previa autorización de los administradores de los mismos, en caso de negativa para realizar el ingreso, la Corporación podrá solicitar al tribunal competente el auxilio de la fuerza pública, el cual, por resolución fundada, podrá decretarla de inmediato, a menos que resuelva oír al afectado, en cuyo caso este deberá comparecer en las 48 horas siguientes a su notificación⁴⁹.

En cuanto a competencia, le corresponderá aplicar las multas al Juez de Policía Local que sea abogado de la comuna donde se cometiera la infracción. En caso de que la comuna no cuente con Juez de Policía Local que sea abogado, o que la multa a aplicar exceda las 5.000 Unidades Tributarias Mensuales, el asunto será conocido por el Juez de Policía Local de la comuna cabecera de la provincia en donde se ha cometido la infracción⁵⁰.

En el caso de la competencia para conocer las infracciones, un primer cuestionamiento surge al designar al Juez de Policía Local como autoridad competente. Tratándose de infracciones que pueden llegar a miles de Unidades Tributarias Mensuales, este funcionario municipal no es adecuado para llevar a cabo tal procedimiento, en virtud de la especificidad del ilícito y del alto monto de las sanciones, a lo que se suma el carácter concentrado del procedimiento con sede en la oficina municipal y que impide el desarrollo de un litigio lo suficientemente complejo como para resolver las contiendas que se promuevan. La pregunta de porqué no se entrega la competencia específica de conocer estas materias a los tribunales ambientales, es impostergable.

En lo relativo a la legitimación activa para poder presentar denuncias, se entrega solo al Director Regional de la Corporación Nacional Forestal la posibilidad de presentar una denuncia ante los tribunales, la cual necesariamente deberá contener el acta descrita en la Ley, lo que limita en demasía la posibilidad denunciar vicios e ilícitos, y entrega a un funcionario la representación de la ciudadanía en el cuidado de cientos de miles de hectáreas de bosque nativo a lo largo del país. Al respecto, CONAF entrega la posibilidad a los particulares de informar en sus oficinas infracciones a la Ley, lo que si bien permite a la ciudadanía hacerse de alguna forma parte de la defensa del patrimonio forestal, es una medida que no basta para solucionar el gran problema de la legitimación activa en esta materia.

Uno de los aspectos más débiles del procedimiento de fiscalización son las herramientas de fiscalización de CONAF, por las escasas facultades entregadas a quienes deben llevar

49 Ibid. Artículo 47.

50 Ibid. Artículo 45.

a cabo tal proceso. Esto debido a que es necesaria la autorización del administrador del recinto o centro de acopio para que los funcionarios de la Corporación Nacional Forestal puedan ingresar al mismo. Esta circunstancia es aún más problemática ante la negativa de tal administrador, pues el funcionario de la Corporación Nacional Forestal podrá ingresar al recinto solo con autorización del juez competente para conocer de la causa, el cual además, podrá conceder esta autorización luego de haber oído al afectado. Es un procedimiento fiscalizador débil que podría significar un incentivo para la comisión de faltas. Ante una corta ilegal, podrían pasar semanas luego de una denuncia particular para que efectivamente un funcionario de la Corporación Nacional Forestal pueda fiscalizar. Comparar estas facultades con las que tienen otras instituciones fiscalizadoras, como las Superintendencias, da una noción de lo débiles que son las potestades de CONAF al respecto, lo que es sin duda un aspecto bastante crítico dentro de la fiscalización y control que realiza dicha institución.

En lo relativo a la legitimación activa para investigar y presentar denuncias por ilícitos cometidos en contra del patrimonio forestal del país, ésta debiese ampliarse a funcionarios de la Brigadas Investigadoras de Delitos Contra el Medio Ambiente y el Patrimonio Cultural (BIDEMA), así como agentes fiscalizadores del Ministerio del Medio Ambiente y funcionarios de la Superintendencia del Medio Ambiente. Sin entrar en el detalle de competencias específicas que puedan entrar en conflicto, y respetando la naturaleza de las potestades de cada uno de estos organismos, el quid del asunto es ampliar la fiscalización en términos concretos, posibilitando una supervisión idónea al conjunto de la actividad forestal.

8. Conclusiones

Como vemos, el análisis del contenido de la Ley nos indica que busca efectivamente la incorporación del bosque nativo a la matriz productiva de la industria forestal, sin que la conservación del recurso sea una finalidad procurada con la misma intensidad, pese a que en apariencia, desde el mismo título de la Ley, se dé a entender que ambas finalidades están equilibradas.

Existe un doble discurso que pretende aumentar las utilidades y dinamizar la industria hacia este recurso, y a la vez dar una imagen de sustentabilidad que sea legitimada por la sociedad chilena, contradicción propia y principal de un problema complejo como es el desarrollo forestal chileno, tal como anticipa (sin perjuicio de las vicisitudes ideológicas propias de su autor y su obra) la cita introductoria a este texto.

Si el intento de compatibilizar producción forestal y preservación no ha sido satisfactorio en el texto legal vigente de la Ley 20.283, es necesario aprender las lecciones pertinentes, y generar los cambios necesarios ante un sector productivo que permanentemente se adapta a nuevos requerimientos y condiciones de trabajo, tanto por el dinamismo propio del mercado al cual apunta, como por el conocimiento científico y tecnológico que se desarrolla permanentemente respecto a mejoras en los métodos de producción.

Dentro de las razones que hacen necesaria la modificación de la Ley 20.283, encontramos en la evaluación del funcionamiento de la Ley por parte del gobierno, mediante la Dirección de Presupuesto⁵¹, resultados negativos por cuanto no se ha logrado incorporar de forma dinámica nuevas tierras ni propietarios al manejo sustentable de los recursos, aspecto que la Ley reconoce como finalidad esencial.

La evaluación arroja que "los resultados del Programa, hasta la fecha, son marginales respecto de su propósito ya que entre el año 2009 y 2012 la superficie de bosque nativo con manejo ha pasado de 0,13% a 0,25% de la superficie potencial con bosque nativo (9,5 millones de ha.) en manos de los propietarios y administradores forestales."⁵²

51 MINISTERIO DE AGRICULTURA. *Informe de Comentarios a los Resultados de la Evaluación Elaborado por la Institución Responsable del Programa*. 2013. La evaluación correspondiente al período comprendido entre los años 2009 a 2012.

52 *Ibid.* P. 5.

Dentro de los aspectos que menos impacto ha tenido la Ley, la entrega de bonificaciones, de un total de \$ 17.265 millones asignados en primera instancia, tan solo \$ 639,1 millón han sido entregados⁵³. Lo que habla del engorroso sistema de pago de bonificaciones, en el que gran parte de los propietarios, a pesar de haber sido beneficiados por el fondo, terminan desistiendo de proseguir dado lo complejo de la entrega de los recursos. Se abre la puerta, por tanto, para verdaderas reformulaciones al interior de la Ley 20.283, que busquen su aplicación pero también una nueva discusión acerca de las finalidades y preponderancia que se le entrega a la incorporación productiva del bosque nativo por sobre su preservación.

Otro antecedente que entrega luces en el sentido de la necesidad de la reformulación de la normativa vigente, tiene que ver con la dispersión de instrumentos legales que rigen la actividad forestal hoy en Chile. La Ley de Bosques del año 1925, el Decreto Ley 701 de 1974 y la Ley 20.283, son reflejos del estado de la industria y de la relación de las personas con el medio al periodo de la tramitación en el Congreso y su promulgación. Pareciera ser que cada ley recoge la experiencia de su predecesora, toma instrumentos de probada eficacia, y los reacomoda para las nuevas finalidades que han dado pie a cada nueva legislación. La vigencia actual de estas normas mantiene activos sus propósitos, los que a pesar de evolucionar y adecuarse al tiempo presente, continúan determinando la suerte de los recursos forestales bajo el prisma en que fueron concebidos, aunque con textos remendados una y otra vez en busca de una armonía legislativa, que jamás podrá ser tal ante tamaña mezcla de objetivos y principios.

A modo de cierre, ante la perspectiva abierta por la baja aplicación de la Ley ratificado por los estudios revisados, de la evidente pugna axiológica presente en ella misma, y de la dinámica realidad de la industria forestal que sin embargo continúa regulada por instrumentos legales descontextualizados, podemos concluir que existen sobradas razones para plantear la necesidad de una nueva Ley Forestal, que se haga cargo además de la multiplicidad de funciones de CONAF, institución que con el tiempo se ha transformado en receptora de atribuciones y funciones públicas que requieren de una reforma que ordene competencias y atribuciones que descongestionen el trabajo de esta entidad⁵⁴.

53 Ibid. P. 6.

54 No será este el espacio para entrar en profundidad en el tema de la necesidad urgente de una reforma institucional relativa a CONAF, la que sin embargo se ha discutido producto del proyecto de reforma del SNASPE presentado el año 2011 y de la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas. En este sentido, en marzo del año 2015, se presentó un Proyecto de Ley que crea dicho servicio, actualmente en trámite legislativo.

Sin duda los instrumentos hoy existentes deben ser reconocidos como herramientas útiles. Una reforma como la que se plantea no debiese pasar por sobre la gran cantidad de conocimiento acumulado, los usos y costumbres asentados en la industria, lo que sin embargo no quita la necesidad de repensar el desarrollo forestal del país en consideración de la situación actual de los bosques en Chile.

Recibido: 16 de junio de 2015

Aprobado: 6 de octubre de 2015