

CONAF PÚBLICA: UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD FORESTAL

- La CONAF fue creada en 1970 y desde entonces su institucionalidad causa controversia, por tratarse de una corporación de derecho privado, que ejerce atribuciones públicas.
- El proyecto de ley que crea el Servicio Nacional Forestal (SERNAFOR) no presenta mayor novedad respecto del discutido el 2011, por lo que podría verse entrapada en los mismos aspectos, sus trabajadores y la administración de áreas protegidas.
- Tampoco puede analizarse aisladamente, en atención a la contraposición de funciones con el que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SBAP) y por cómo se cambia el paradigma a un carácter más conservacionista, por sobre el carácter productivo que tiene implícito el sector forestal.

En marzo de este año el Gobierno ingresó a trámite legislativo el proyecto de ley que crea el Servicio Nacional Forestal (SERNAFOR)ⁱ, una nueva institucionalidad para la ya existente Corporación Nacional Forestal (CONAF). Si bien el *timing* del proyecto tuvo relación con la catástrofe que significaron los incendios forestales en el verano -donde se quemaron 586.000 hectáreas, lo que corresponden a diez veces el promedio de hectáreas que sufren incendios cada año-, la principal razón detrás de esta iniciativa tiene que ver con la naturaleza jurídica de esta institución, la que presenta una particular anomalía de larga data conocida.

Ya el año 2008, el Tribunal Constitucional mandató a la administración de la época, que por cierto es la misma de hoy, a regularizar la situación en la que se encontraba CONAF, pues se trata de una corporación de derecho privado, que se rige por sus estatutos y por el Código Civil, pero con múltiples atribuciones públicas otorgadas por varias leyes.

NECESIDAD DE LEGISLAR

CONAF fue creada en 1970ⁱⁱ. Desde aquella época, su institucionalidad causa controversia, razón por la cual en 1984 se publicó la Ley N° 18.348 que creaba la

“Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Renovables”, como una institución autónoma del Estadoⁱⁱⁱ. Sin embargo, dicha Ley no ha entrado en vigencia, pues no se dictó el Decreto Supremo a través del cual debía disolverse CONAF.

Con el objeto de resolver este problema, en el año 2011 la administración del Presidente Piñera presentó una propuesta de una nueva CONAF al Congreso^{iv}. Este proyecto no prosperó y fue rechazado en su votación general por discusiones en torno a las remuneraciones de los trabajadores y críticas a la administración de las áreas silvestres protegidas.

EL NUEVO PROYECTO DE LEY

En cuanto a la organización del servicio, la iniciativa ingresada este año no presenta mayor novedad respecto de aquella presentada en 2011, por lo que podría verse entabada en los mismos aspectos.

A grandes rasgos, la propuesta crea el SERNAFOR como un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Agricultura, el que se desconcentrará territorialmente a través de direcciones regionales y estará adscrito al Sistema de Alta Dirección Pública.

Por otra parte, el personal seguirá estando regido por las normas del Código del Trabajo, con escala única de sueldos, asignación de modernización y otras entregadas a los trabajadores, estando afectos a la responsabilidad administrativa, sometidos a las normas de probidad, deberes y prohibiciones y además a evaluación de desempeño.

En términos de atribuciones es donde se encuentra el eje más relevante de la iniciativa, y dada la premura en legislar ante el contexto de los incendios, la preocupación es mayor. Esto, en atención a las funciones que tendrá el SERNAFOR en relación a aquellas que hoy ejecuta CONAF y las que se le dan en materia de protección contra incendios.

INSTITUCIONALIDAD FORESTAL EN CHILE

El proyecto que crea el SERNAFOR no puede analizarse aisladamente, pues debe revisarse de la mano del proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SBAP)^v.

Al revisar las competencias que se contemplan tanto en el SERNAFOR como en el SBAP, se reconocen problemas de contraposición entre las respectivas funciones. Una mera observación de los conceptos de formaciones vegetacionales y ecosistemas amenazadas y degradados, permite concluir que el nuevo Servicio Forestal quedará sólo como un fiscalizador de plantaciones de privados^{vi}. Todo aquello relacionado con que el bosque nativo y su recuperación, esté o no en áreas protegidas, quedaría bajo la supeditación del Ministerio del Medio Ambiente, al que le corresponderán también las tareas de restauración forestal. El riesgo es el carácter más conservacionista con que se ejercerán las atribuciones de estos Servicios, por sobre el carácter productivo que tiene implícito el sector forestal. Esto terminará afectando a un sector productivo relevante, que genera cerca de 300.000 empleos y contribuye con un 3% del PIB, un 8% de las exportaciones totales y genera amplios encadenamientos con otros sectores productivos^{vii}. Lo que está en juego es un cambio de paradigma desde el fomento productivo hacia la conservación de los bosques y suelos. Otro aspecto relevante es la duplicidad de funciones que se da entre los servicios antes mencionados y también con el Instituto Forestal, como por ejemplo, en el ámbito de investigación.

Junto a lo anterior, y al igual que el 2011, resulta complejo lo relativo a la administración de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado. Esto, pues mientras no entre en funcionamiento el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, el SERNAFOR las administrará, creando en el proyecto transitoriamente un estamento de Guardaparques. Sólo una vez dictada la ley que crea el SBAB dejarán de estar bajo la tutela del SERNAFOR las categorías de Parque Nacional, Reserva Nacional, Monumento Natural y Reserva Forestal.

PROTECCIÓN CONTRA INCENDIOS

Un 23,2% del territorio nacional, es decir 16,7 millones de hectáreas, corresponden a bosques^{viii}, los que representan un gran aporte al ecosistema de Chile, y desempeñan un papel fundamental en la mitigación y adaptación al

cambio climático. Sin embargo, cada año, cerca de 50.000 hectáreas son afectadas por incendios, lo que causa pérdidas por sobre los US\$ 60 millones.

Pese a que el 99% de los incendios son causados por el hombre, y un 34% de ellos son intencionales, Chile no cuenta con una ley que trate de forma integral la protección y prevención de incendios, donde se consagren políticas de información para el uso del fuego con fines agropecuarios y de silvicultura en terrenos rurales, o medidas de coordinación y protocolos para enfrentar catástrofes entre los servicios relacionados con ésta. A pesar que la CONAF protege alrededor de 37 millones de hectáreas anuales, los esfuerzos son insuficientes y existen claras deficiencias que no quedan resueltas por este proyecto.

Bajo ese contexto, el actual proyecto de ley establece una especie de ley corta contra incendios pero que lamentablemente no soluciona el problema de fondo. Dispone que el Servicio debe elaborar planes regionales de protección contra incendios forestales, sobre la base de mapas de prioridades de protección regional, con el fin de reducir tanto la ocurrencia, propagación y daños de estos. Además, propone las llamadas “zonas de interfaz urbano forestal”, en las que una formación vegetal entra en contacto con áreas urbanas.

Si bien lo anterior tiene por objetivo evitar situaciones como las vividas en Santa Olga durante la última catástrofe, nada se dice sobre cómo se llevarán a cabo las acciones para instaurar estas zonas en áreas que actualmente están siendo utilizadas, como el caso de tomas ilegales, predios fiscales o municipales. Junto con ello, no se aborda su compatibilización con el derecho de propiedad cuando se trata de terrenos privados. En el tratamiento de esta materia se esperaría una mayor complementación con otras autoridades relacionadas como son las municipalidades, la ONEMI y eventualmente el MINVU.

En cuanto a los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), preocupa su incorporación en este proyecto, pues este tema se está discutiendo en el proyecto de ley relativo al fortalecimiento de la regionalización del país^{ix}. Esto podría tener efectos indeseados en cuanto a la rigidez en el uso del suelo y la correcta asignación de recursos, pues a través de estos, se entrega a las regiones la facultad de planificar el uso del territorio en forma que puede resultar ampliamente restrictiva.

CONCLUSIONES

Sin duda es necesario contar con una necesaria regulación en materia forestal, la que reconociendo la actual labor de CONAF, debe igualmente propender a generar incentivos en el área productiva y a lograr una mayor coordinación entre los servicios e instituciones que tienen competencia en emergencias.

Dado que actualmente se ha estado discutiendo en paralelo el proyecto de ley que crea el SBAP, la manera en la que estos dos servicios conversen y cómo se distribuyan funciones adquiere gran relevancia y merece ser discutido con mayor detalle. La clave está en compatibilizar las funciones de fomento y protección que éste debe llevar a cabo, con miras a una mejor gestión, que esté debidamente separado de los requerimientos de protección ambiental necesarios en áreas específicas.

Por otra parte, hacer público este Servicio no garantiza una mayor eficacia para actuar frente a catástrofes como son los incendios forestales. Una correcta regulación en la materia debiese avanzar en coordinación entre instituciones y la entrega de herramientas para elaborar un plan nacional de protección contra incendios forestales, pero también e igual de relevante, su prevención, donde debe considerarse la importancia de educar a la población en el uso del fuego.

ⁱ Boletín N° 11.175-01.

ⁱⁱ Como Corporación de Reforestación por el SAG e INDAP. En 1972, pasó a denominarse CONAF, producto de una reforma a sus estatutos, donde se incorporó a la CORFO y a la ex Corporación de Reforma Agraria.

ⁱⁱⁱ Con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotada de funciones y atribuciones propias de los entes públicos.

^{iv} Boletín N° 7486-01.

^v Boletín 9404-12. Este Proyecto de Ley, se encuentra aún en su primer trámite legislativo. Cabe hacer presente que administración del Ex Presidente Piñera presentó una iniciativa sobre esta materia, pero fue retirada en junio de 2014, presentándose una nueva que es la que actualmente se discute.

^{vi} La Ley N° 20.283, define al Bosque Nativo aquel “formado por especies autóctonas, provenientes de generación natural, regeneración natural, o plantación bajo dosel con las mismas especies existentes en el área de distribución original, que pueden tener presencia accidental de especies exóticas distribuidas al azar.” De acuerdo a lo establecido por el proyecto de ley que crea el SABP, la mayoría del bosque nativo se encuentra en las condiciones descritas para ser categorizado como ecosistema amenazado o degradado.

^{vii} Corporación Chilena de la Madera (CORMA), febrero de 2017. “Sector Forestal: Datos y Hechos”.

^{viii} Corporación Chilena de la Madera (CORMA), febrero de 2017. “Sector Forestal: Datos y Hechos”.

^{ix} Boletín N° 7963-06.