



Foto: Alirio Gascón (AFBN)



Foto: Alirio Gascón (AFBN)

LA LEY CONTRA

Especialistas analizan los aportes y las carencias de la iniciativa que busca fortalecer la prevención de siniestros forestales y rurales.

Veinte personas fallecidas, más de 3.700 viviendas destruidas y sobre 15 mil hectáreas afectadas por el fuego. Ese es parte del desolador balance que dejó el megaincendio que el fin de semana del 17 y 18 de enero arrasó con las localidades de Lirquén, en la comuna de Penco, y Punta de Parra, en Tomé, región del Biobío.

Ese devastador panorama, por cierto, no dejó a nadie indiferente. Y, entre otras cosas, reactivó la suma urgencia en la tramitación del proyecto de ley que busca fortalecer la prevención de incendios forestales y rurales que se han transformado en una amenaza recurrente y creciente para la población y el medio ambiente.

De hecho, tras estar 10 meses sin mayores avances en la Comisión de Hacienda del Senado, el 27 de enero pasado, la Cámara Alta aprobó la iniciativa que pasó a su tercer trámite en la Cámara de Diputadas y Diputados que tiene programado para el lunes 2 de marzo el análisis de las modificaciones planteadas por

los senadores. En caso de visarlas, el texto podría ser despachado al Ejecutivo para que lo promulgue como ley. Y si hay discrepancias, se generaría una Comisión Mixta para resolver las diferencias.

A continuación, especialistas analizan su contenido, así como los eventuales aportes y deficiencias.

ASPECTOS CENTRALES

En términos generales, la propuesta gubernamental busca establecer un marco regulatorio que refuerza los instrumentos existentes y establece nuevas medidas para reducir el impacto de los siniestros sobre las personas, la infraestructura y el medio ambiente.

En ese contexto, incorpora conceptos como las zonas de interfaz urbano-rural y las zonas de amortiguación, donde los propietarios deberán implementar cortafuegos y medidas para el manejo de la vegetación.

Además, crea un sistema de denuncias, fiscalizaciones, sanciones y un procedimiento ante infracciones de la normativa. El cumplimiento de esas acciones preventivas será fiscalizado por el Servicio Nacional Forestal (SERNAFOR), el cual podrá aplicar multas que variarán según la cuantía de las faltas: las graves recibirán una multa de hasta 1.000 unidades tributarias mensuales (UTM) y las gravísimas tendrán un tope de 3.000 UTM.

En paralelo, la iniciativa legal fomenta la corresponsabilidad ciudadana —con especial enfoque en la preparación de comunidades organizadas—, la educación técnica y propone incentivos para el uso de sistemas de agroforestería para disminuir los riesgos.

Asimismo, modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones, estableciendo un procedimiento ágil para incorporar las zonas de interfaz urbano-rural en los instrumentos de planificación territorial ante amenazas de desastres.

De igual manera, crea mecanismos de asis-



LOS INCENDIOS

tencia técnica para pequeños productores.

En materia institucional, refuerza las capacidades de la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y entrega más herramientas al Sernapor para prevenir los incendios. Al mismo tiempo, fortalece la coordinación del Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED) con otros actores públicos y privados que participan en dicha tarea.

También establece patrullajes para prevenir los siniestros intencionales y la labor pericial del SENAPRED para colaborar en las investigaciones pertinentes.

POSIBLES APORTES

Si bien existe un consenso generalizado en la necesidad de sumar herramientas legales para prevenir y mitigar los efectos de los incendios forestales, el contenido de este proyecto de ley ha generado voces a favor que valoran sus propuestas y otras en contra que lo consideran insuficiente.

Jennifer Valpreda, directora ejecutiva de la Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo (AIFBN), por ejemplo, destaca algunos aspectos de la regulación que, a su juicio, pueden ayudar a evitar o mitigar la



Incorporar la interfaz urbano-rural y urbano-forestal en la planificación territorial puede reducir la exposición a los incendios, dice Jennifer Valpreda.

ocurrencia de estos siniestros: “Incorporar la interfaz urbano-rural y en particular urbano-forestal en instrumentos de planificación territorial (planes reguladores, seccionales, etc.) y asociar allí medidas obligatorias de reducción de riesgo, como propone este proyecto de ley, es clave para ordenar el crecimiento, definir estándares de protección y reducir la exposición de viviendas e infraestructura a desastres”. Enseguida, sostiene que “el ade-

cuado diseño y fiscalización de zonas de amortiguación y el manejo preventivo de combustibles (reducción planificada de vegetación combustible) reducirá la velocidad de propagación y la intensidad del fuego cerca de asentamientos”.

La ingeniera forestal de la Universidad de Chile y M.Sc. Resources Management and Environmental Studies (University of British Columbia) también releva el rol que tendrá el nuevo Servicio Nacional Forestal en la implementación de esta ley, partiendo por la prescripción de normas técnicas para prevenir los incendios hasta su papel de coordinación y fiscalización. Asimismo, resalta “la clasificación de los territorios según los niveles de ocurrencia de incendios forestales y rurales, distinguiendo entre áreas de amenaza bajo, medio, alto o crítico (esto debe ‘conversar’ con los mapas de amenazas que deberán elaborarse de acuerdo con la ley que creó el SENAPRED). Si bien no se presenta como obligatorio, es relevante que el proyecto de ley menciona que los municipios podrán establecer convenios con el Servicio para la asistencia técnica a los propietarios rurales para el cumplimiento y la fiscalización de las normas”.

Por su parte, Gabriela Azócar, investigadora del Centro del Clima y la Resiliencia (CR2) —entidad que ha estudiado los incendios forestales en Chile, sus impactos y posibles es-



→ estrategias para enfrentarlos—, advierte que “la ocurrencia de incendios de interfaz urbano-rural o forestal no es completamente evitable, especialmente si se consideran, entre otros factores, los efectos que el cambio climático tiene sobre los territorios expuestos a este tipo de fenómenos extremos. La ley de prevención, sin embargo, puede contribuir a reducir tanto la frecuencia como la magnitud de estos incendios”.

En ese marco, a su juicio, el proyecto de ley contiene dos aspectos imprescindibles. El pri-



Para Gabriela Azócar, la obligación de establecer planes de manejo forestal y las sanciones al incumplimiento son aportes claves del proyecto de ley.

mero es la necesaria delimitación de zonas de interfaz y de amortiguación. “Las zonas de interfaz corresponden a aquellos territorios en los que viviendas, actividades productivas e infraestructura urbana se entremezclan con vegetación, ya sea matorrales, pastizales, bosques o plantaciones. Es en estas zonas donde existe un mayor riesgo de ocurrencia de incendios, dado que confluyen factores humanos —conductas negligentes, accidentales o intencionales— junto con una alta disponibilidad de material combustible que favorece la propagación del fuego. Delimitar criterios claros para definir las zonas de interfaz urbano-rural permitiría integrarlas en los instrumentos de planificación territorial y, con ello, establecer condiciones específicas de prevención y preparación frente a la ocurrencia de incendios forestales. Las zonas de amortiguación, por su parte, corresponden a aquellas áreas ubicadas entre lo urbano y lo rural que deben mantenerse libres de material combustible. Su función principal es minimizar la propagación del fuego entre zonas habitadas y áreas forestales”, explica.

El segundo aspecto que subraya la Doctora en Sociología es la obligatoriedad de establecer planes de manejo forestal para los propietarios de predios forestales, así como las sanciones

propuestas en caso de su incumplimiento. “Esto contribuiría a reducir la carga continua de combustible —especialmente la alta densidad de las plantaciones— y a promover la implementación de cortafuegos en dichos predios, lo que disminuiría el riesgo de propagación y la magnitud de los daños provocados por los incendios”, plantea Gabriela Azócar.

ASPECTOS A MEJORAR

¿Qué aspectos del proyecto de ley se deberían corregir mejorar?

Desde la Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo (AIFBN), Jennifer Valpreda, responde: “Hay que corregir desequilibrios para que la ley sea aplicable, justa y efectiva, por ejemplo, evitar una implementación y sobre todo descentralización sin recursos: se asignan responsabilidades relevantes a nivel local (municipios e implementación territorial), pero sin un paquete robusto de financiamiento y fortalecimiento de capacidades explícito. La ejecución de la futura ley debe ser equitativa y no debe mantener el riesgo en comunas con menos recursos. En este sentido, sería muy positivo que a través de esta ley se destinara, por ejemplo, anualmente una proporción del Royalty Minero para actividades de prevención comunitaria e investigación y para fortalecer estrategias locales para prevenir y mitigar incendios forestales. Estos recursos no solo fortalecerían a los municipios, sino que también a las comunidades que de forma autogestionada trabajan la prevención ante incendios forestales. En el mismo contexto, debe asignarse un presupuesto adecuado y suficiente para el funcionamiento del propio Servicio Forestal, para la implementación de la Ley de Bosque Nativo (20.283) y para todos aquellos servicios e instrumentos contemplados”.

La directora ejecutiva de AIFBN también considera indispensable que, a través del Ser-

nafor, se establezcan regulaciones más estrictas a la expansión de monocultivos forestales. “La Ley 19.300 (Bases del Medio Ambiente) y su reglamento disponen que proyectos susceptibles de causar impacto ambiental deben entrar al SEIA, lo cual incluye actividades forestales en ciertos contextos. Sin embargo, hasta ahora los proyectos de explotación forestal de gran escala no ingresan a evaluación ambiental porque, pese a su enorme extensión, las condiciones para que sean sometidos son débiles. Históricamente, existe un debate legislativo (vinculado a un proyecto de ley distinto) para someter todos los proyectos de desarrollo o explotación forestal al SEIA”, recuerda.

Desde el Centro del Clima y la Resiliencia (CR2), en tanto, Gabriela Azócar plantea que conviene reforzar algunos aspectos de la iniciativa, partiendo por dar mayor importancia a la educación y la difusión de información sobre el riesgo de incendios forestales, un componente clave para la prevención. Al respecto propone: “Para fortalecer este punto, la ley debiera articularse explícitamente con la Ley 21.364 que, al crear el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SINAPRED), reorienta la gestión del riesgo de desastres desde una lógica predominantemente reactiva hacia una de carácter preventivo. Los esfuerzos por implementar programas de prevención siguen siendo insuficientes, por lo que resulta fundamental reforzar esta dimensión mediante una mejor vinculación entre los distintos marcos normativos que abordan la gestión del riesgo”.

De igual modo, considera necesario reforzar la regulación y sanción de conductas individuales de riesgo, lo cual “se aborda solo de manera marginal. La mayoría de los incendios se origina por negligencia, asociada a faenas dentro de predios forestales o agrícolas, pero también a conductas como el mal manejo de fogatas, la quema de desechos, el tránsito vehicular sobre



La acumulación de basura y material combustible es una conducta negligente que aumenta el riesgo de incendios y debiera ser sancionada.



pastizales secos o el arrojar colillas de cigarro mal apagadas. Asimismo, se estima que al menos un 30 % de los incendios tiene un origen intencional, asociado a distintos motivos y actores”, dice.

La investigadora del CR2 recuerda, además, que, a raíz del incendio provocado por un turista israelí en 2011 en el Parque Nacional Torres del Paine, en el año 2013 se promulgó la Ley 20.653, que endureció las sanciones para los responsables de incendios forestales en áreas silvestres protegidas, estableciendo penas que pueden ir desde los cinco hasta los veinte años de presidio. “No obstante, estas sanciones no se aplican a quienes originan incendios en cercanías de plantaciones forestales o en zonas de interfaz urbano-rural. En este sentido, la ley representa una oportunidad

DATO

69.802 Hectáreas afectadas a causa de 3.817 incendios forestales se habían registrado en la temporada 2025-2026 hasta el 18 de febrero pasado, según la CONAF. La cifra es un 24% más que en el periodo 2024-2025, cuando la superficie quemada a la fecha era de 56.483 hectáreas, a raíz de 4.528 siniestros.

para establecer con mayor claridad sanciones a quienes generen incendios, no solo en áreas protegidas, sino también en territorios habitados y productivos”, sostiene.

CARENCIAS

Una visión mucho más crítica del proyecto de ley tiene la Corporación de la Madera (Corma), cuyo gerente general, Antonio Minte, opina que “así como está, carece de varios aspectos que lo dejan como un instrumento muy débil o simplemente que no cumplirá su objetivo”.

Luego sentencia: “Una ley de incendios correctamente construida debe apoyarse en cuatro pilares: prevención, combate, investigación y recuperación. Sin embargo, el proyecto de ley, sólo se hace cargo parcialmente del aspecto de prevención y mitigación”.

Enseguida, el ejecutivo detalla las deficiencias que advierten desde la asociación gremial:

Cambio de uso de suelos

Durante el primer trámite del proyecto de ley para regular la prevención de incendios forestales, la Cámara de Diputados y Diputadas rechazó un artículo que prohibía el cambio de uso de suelo en terrenos afectados por estos siniestros, en torno a lo cual se generó un amplio debate. ¿Debería reconsiderarse una restricción de ese tipo?

El gerente general de Corma, Antonio Minte, expresa el rechazo de la asociación gremial a esa idea: “El que un incendio afecte a un terreno no habilita el cambio de uso. Un bosque quemado, si está en un suelo de aptitud preferentemente forestal o es un bosque nativo, sigue siéndolo, aunque se haya quemado. En consecuencia, y de acuerdo con la legislación vigente, si un terreno que antes estaba cubierto de bosques es afectado por un incendio, no puede ser destinado a un uso distinto del silvoagropecuario. Creemos que, por el contrario, una prohibición como esa traería aparejado un efecto perverso, el cual sería incentivar los incendios intencionales con la finalidad de inmovilizar el uso del suelo”.

Opinión opuesta es la que tiene Jennifer Valpreda, directora ejecutiva de la Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo, quien señala que dicha prohibición sí debería incluirse “porque es una herramienta preventiva frente al ‘incentivo’ a quemas intencionales para habilitar loteos, expansión inmobiliaria o cambios productivos, incluidos los de plantaciones forestales tradicionales y cultivos agrícolas”. En ese contexto, añade que “es fundamental que la información de las áreas quemadas y las solicitudes de cambio de uso de suelo posterior junto a las muy excepcionales autorizaciones que se cursen sean de carácter público, de modo de que se facilite un efectivo control social”.

Por su parte, desde el CR2, Gabriela Azócar expone una postura intermedia: “Deberían establecerse restricciones al cambio de uso de suelo en terrenos afectados por incendios forestales como una medida de prevención, pero no una prohibición absoluta. Dichas restricciones deberían asegurar que cualquier modificación en el uso del suelo respete las disposiciones de la ley en materia de zonas de amortiguación, así como las normas ya existentes que impiden la construcción de viviendas o el desarrollo de actividades económicas en zonas de riesgo”. Agrega que una prohibición general limitaría la posibilidad de reconvertir terrenos incendiados en paisajes más resilientes, mientras que “permitir cambios de uso bajo condiciones reguladas podría favorecer la diversificación de usos del territorio, la reducción de la continuidad de la carga combustible y el diseño de configuraciones territoriales que disminuyan el riesgo de propagación de futuros incendios”.



El proyecto de ley solo se hace cargo parcialmente de la prevención y mitigación de los incendios, sin abordar otros aspectos claves, critica Antonio Minte.

Falta de prevención efectiva:

Según Antonio Minte, a esta iniciativa le faltan medidas efectivas para prevenir en el corto plazo la ocurrencia de incendios forestales. “La tecnología disponible nos permite anticipar con hasta cinco días de antelación olas de calor que favorecen la propagación de incendios forestales. Conociendo esa información de antemano, todos los recursos del Estado y de los particulares deberían concentrarse en patrullar las vías de acceso, en los puntos donde históricamente se han iniciado los incendios”, grafica.

Recuerda también que el trabajo preventivo de reducir el combustible a nivel del suelo que durante el verano puede alimentar los incendios, se debe realizar durante todo el año. “Aquí se requiere que la Ley compatibilice el uso de la herramienta de fuego técnico para reducir biomasa, con normativas ambientales que lo prohíben o restringen”, plantea.



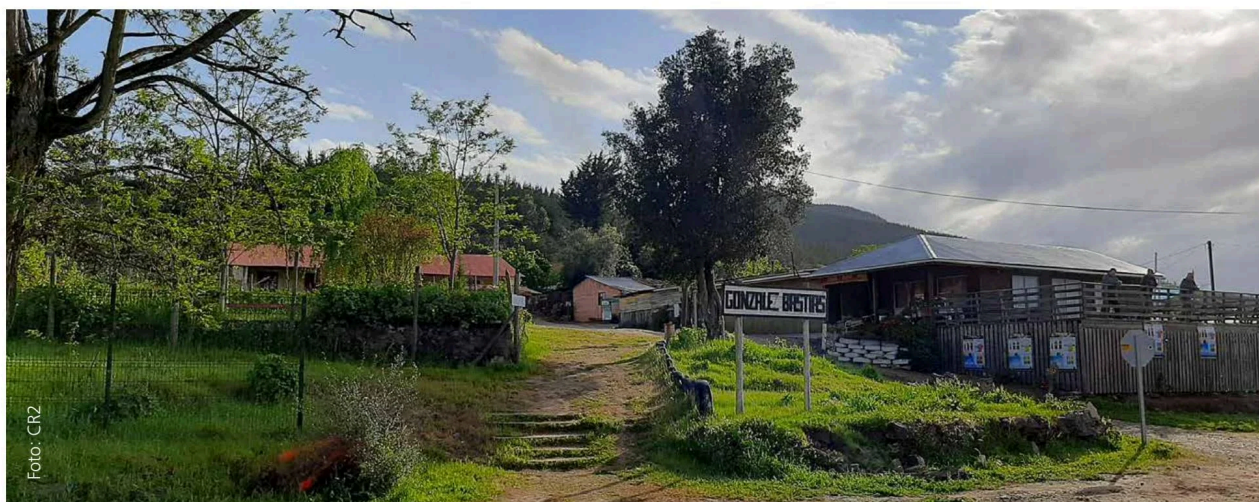


Foto: CR2

Delimitar criterios claros para definir las zonas de interfaz urbano-rural permitiría integrarlas en los instrumentos de planificación territorial, señalan desde el CR2.

→ — Cortafuegos: “Desincentivo económico”

En Corma señalan que el sector forestal está de acuerdo con que el propietario de un terreno en zonas de interfaz urbano-rural y zonas de amortiguación se haga responsable de construir y mantener cortafuegos, pero advierten que si no se considera un apoyo para quienes no puedan costear esta medida (por la que, además, aseguran, perderán superficie productiva), se transformará en un “desincentivo económico” y en un “castigo al propietario”. “A esto, se suma, que, de no ejecutar la tarea de cortafuegos, serán multados, lo que se traducirá en no querer tener bosques y vender a quienes sí pueden costear estas actividades, siendo un riesgo de concentración en la propiedad”, añade Antonio Minte.

— Despliegue climático preventivo:

Según el gerente general de Corma, los registros históricos muestran que las alertas climáticas son claves para evitar los incendios, pero éstas deben ir acompañada de un “despliegue climático preventivo”. Agrega que hoy hay diversas instituciones públicas (municipalidades, policías y fuerzas armadas), privadas y de la sociedad civil que realizan esta tarea, pero no es algo que esté institucionalizado. “Que se incluya esta responsabilidad en la ley, aseguraría la continuidad de una práctica que hoy ha demostrado eficacia en reducir los riesgos”, sostiene.

— Combate nocturno de incendios:

Antonio Minte plantea que el proyecto de ley también debiera fortalecer el combate nocturno, tanto aéreo como terrestre, de los

sinistros. “Ello es necesario porque el 30% de los incendios comienza durante la noche y también en ese periodo es cuando hay mejores condiciones de temperatura y humedad para combatirlos”, dice el ejecutivo.

Acota que hoy no existe seguridad para que las brigadas del SERNAFOR puedan trabajar en la noche, “dejando solo al sector privado, lo que reduce la fuerza de combate en el momento más oportuno. La ley podría asegurar presupuesto y temas laborales para cumplir con este punto”. Además, plantea que la iniciativa legal podría mandar a reducir la complejidad de certificar los aviones y pilotos para el trabajo nocturno contra los incendios, lo cual hoy significa costos muy altos y trámites engorrosos.

— Investigación y persecución:

En Corma sostienen que la propuesta legal “castiga a quien se quema y no a quien quema”. Al respecto, su gerente general afirma que es necesario “entregar herramientas de investigación y persecución a las diferentes policías, de manera tal que se llegue al castigo efectivo de quienes inician los incendios, ya sea por negligencia, pero principalmente para aquellos que actúan con intencionalidad. Esto último ocurre en un alto porcentaje (> 70%) en algunas comunas de las regiones del Biobío y también de La Araucanía”.

En ese contexto, afirma que en este proyecto se debiera entregar de manera explícita a las policías, al Ministerio Público y a los tribunales las facultades intrusivas que, por ejemplo, les entregó la ley sobre robo de madera y que ayudaron a disminuir ese delito en más de un 80%. “Lo anterior se hace especialmente

DATO

11 Incendios forestales que han consumido más de mil hectáreas se habían producido en la actual temporada, hasta el pasado 18 de febrero, según la CONAF. El mayor ha sido el denominado “Trinitarias” que arrasó 15.541 hectáreas en la región del Biobío.

necesario si consideramos que el porcentaje de condenas por delito de incendio no llega al 2%, mientras que el estándar OCDE es 10 veces superior (20%)”, apunta.

— Recuperación post incendios:

En la asociación gremial recuerdan que la ley no evitará que ocurran incendios, por lo que debiera considerar también herramientas que permitan la recuperación de los propietarios y de las superficies quemadas, contemplando aspectos sociales, ambientales y económicos.

“Las emergencias no terminan con la extinción del incendio, sino que volviendo a dotar de cobertura vegetal aquellas superficies que se han quemado. Si eso no se hace, esos suelos quedan expuestos a otro tipo de emergencias como la erosión, remoción en masa, aluviones y bloqueo de cuencas, algunas de las cuales incluso abastecen de agua para consumo humano”, advierte Minte.



PROPUESTAS COMPLEMENTARIAS

¿Qué otros aspectos, no incluidos en el actual proyecto de ley, con- vendría incorporar?

Al financiamiento estructural para la prevención señalado anterior- mente, Jennifer Valpreda suma otros temas levantados desde la AIFBN y la red de organizaciones de la sociedad civil que conforman el observatorio de los bosques y políticas forestales Bosquentrama:

- Participación vinculante y gobernanza a nivel territorial, con la consti- tución de comités/mesas locales de prevención con representación de municipios, bomberos, comunidades, organizaciones de la sociedad civil (incluyendo redes como Bosquentrama), con atribuciones claras para priorizar medidas, supervisar ejecución y reportar brechas.
- Un sistema nacional de información, monitoreo y alerta con enfoque ciudadano.
- Integrar el monitoreo (incluida información satelital y reporte local) con canales para denuncias y respuesta temprana, con la necesaria instala- ción de capacidades para prevención, alerta y respuesta por parte de la comunidad, y con adecuada coordinación en tiempo real entre servicios públicos y la comunidad. “Un modelo a seguir es el implementado en Villa Botania en el megaincendio de 2024, en Quilpué”, apunta.
- Asegurar un componente penal robusto, transparencia y capacidades reales de investigación y sanción. Se debe transparentar y facilitar el acceso información sobre las causas de los incendios. Este conoci- miento es fundamental para determinar con claridad las medidas de prevención más adecuadas, actualizar políticas y no repetir errores.

Finalmente, Jennifer Valpreda pone énfasis en que el aspecto de fon- do más relevante es revisar el modelo de desarrollo forestal chileno. “De seguir existiendo enormes extensiones continuas de monocultivos que homo- genizan el paisaje, erosionan los suelos al ser cosechados y consumen enormes cantidades de agua, las medidas que adoptemos seguirán siendo insuficientes. Necesitamos un nuevo modelo forestal, que apunte a diversificación del pai- saje, a la participación ciudadana, al establecimiento de verdaderos bosques (diversos en especies y edades), a soluciones basadas en la naturaleza y a mirar a un futuro viable frente a los efectos del cambio climático”, sentencia.

Por su parte, Gabriela Azócar señala que además de reforzar la pre- vención de los incendios forestales, también es indispensable abordar la preparación de las personas y, especialmente, a las autoridades, equipos técnicos y comunidades para que sepan cómo actuar frente a un siniestro que ya se ha iniciado. “La preparación debiera incluir, de manera prioritaria, criterios y protocolos claros de evacuación, con orientaciones tanto para la po- blación afectada como para las autoridades y los equipos técnicos responsables de la toma de decisiones. La evacuación ante incendios forestales requiere pla- nificación territorial anticipada, protocolos diferenciados y sistemas de comu- nicación oficial redundantes, considerando tanto la imprevisibilidad del fuego como las distintas capacidades, ritmos y decisiones de la población”, detalla.

Luego, la investigadora del CR2 advierte que en la legislación vigente no existen definiciones claras al respecto. “Los planes de emergencia fren- te a incendios se limitan a señalar que las decisiones sobre cómo orientar la evacuación deben adoptarse durante el desarrollo del evento, sin establecer criterios basados en conocimiento y evidencia que permitan respaldar estas decisiones –que suelen tomarse en contextos de alto estrés e incertidumbre– tal como lo exige el principio científico incorporado en el proyecto de ley. La evacuación constituye, por tanto, un ámbito urgente de abordar, y la promul- gación de esta ley puede representar un primer paso para avanzar en esta dirección”, concluye.