



SEGUIMIENTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE LEY PARA SOMETER A LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL TODOS LOS PROYECTOS DE DESARROLLO O EXPLOTACIÓN FORESTAL

FICHA Nº 3

Proyecto de Ley	Proyecto de ley para someter a la evaluación de Impacto Ambiental todos los proyectos de desarrollo o explotación forestal
Boletín	11696-12
Etapa	Primer Trámite Constitucional/Senado
Comisión	De Agricultura. Juan Castro Prieto, Álvaro Elizalde Soto, Jorge Pizarro Soto, Carmen Gloria Aravena Acuña, Loreto Carvajal Ambiado.
Fecha de la sesión	02-07-2021
Tema	Continuar el estudio de las indicaciones presentadas al proyecto, en primer trámite constitucional
Senadores Asistentes	Juan Castro Prieto, Álvaro Elizalde Soto, Jorge Pizarro Soto, Carmen Gloria Aravena Acuña, Loreto Carvajal Ambiado.
Invitados a exponer	<p>SOCIEDAD CIVIL: no hubo.</p> <p>ACADEMIA: La señora Fernanda Salinas, Doctora en Ecología y Profesora de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile. El señor Juan Pedro Elissetche, Doctor en Ciencias Biológicas mención Botánica, de la Universidad de Concepción.</p> <p>SECTOR PRIVADO: Por FSC Chile, Forest Stewardship Council: el Presidente, señor Mario Rivas, y la Directora Ejecutiva, señora Regina Massai.</p> <p>SECTOR PÚBLICO: Por el Instituto Forestal, INFOR: el Director, señor Fernando Raga. Por el Consejo de Política Forestal: el Presidente, señor Rodrigo Munita, y el Secretario Técnico, señor Eduardo Morales.</p>
Asistentes	Por la Biblioteca del Congreso Nacional: el profesional, señor Paco González. Por el Ministerio de Agricultura, la asesora, señora Ivette Avaria. Asesores Parlamentarios: de la Senadora señora Aravena, don José Durán y doña Cristina Vergara; del Senador señor Castro, don Sergio Mancilla, don Oscar Fernández y don Daniel Quiroga, y del Senador señor Elizalde, don Rodrigo Herrera.
Enlace sesión	https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/agricultura/comision-de-agricultura/2021-07-01/170522.html

Link tramitación	https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=11696-12
RESUMEN de la sesión	<p>TEMAS TRATADOS:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Impacto de las plantaciones forestales en los ámbitos ambiental, social y económico, a través de diversas exposiciones. 2. Eliminación de la frase “<i>todos de dimensiones industriales</i>” del artículo 10 letra m) de la Ley 19.300. 3. Consecuencias de someter las plantaciones forestales al SEIA. 4. Alcance de someter al SEIA a las distintas fases de los proyectos forestales. <p>ACUERDOS DE LA SESIÓN:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Seguir escuchando exposiciones de distintas entidades expertas en el tema. 2. Respecto de la eliminación de la frase “<i>todos de dimensiones industriales</i>”, acuerdan que tendría un impacto negativo en el sector económico. 3. Se propone revisar la definición de “<i>industrial</i>” del artículo 3° del Decreto 40 Ministerio del Medio Ambiente (MMA) que aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)
Detalle de la discusión	
<p>Se inicia la sesión con la exposición de los invitados.</p> <p>1. Exposición de Fernando Raga, Director del Instituto Forestal (INFOR).</p> <p>Resume los compromisos ambientales asumidos por Chile en la COP 25: el manejo sustentable y recuperación de hectáreas de bosque nativo; forestación; y reducir emisiones del sector forestal. A continuación, señala la contribución a la mitigación del cambio climático que presenta la construcción en madera -versus el hormigón-, y las plantaciones de proyectos forestales, tanto en su inicio como en la cosecha, donde el CO² se retiene en los productos y construcciones. Dentro del sector forestal, existe una gran cantidad de empresas, propietarios de plantaciones y bosque nativo. Más de un millón de personas viven u obtienen ingresos del sector forestal. Esto impacta en la reducción de la pobreza de las comunas que incide la actividad</p> <p>En cuanto al proyecto de ley, se enmarca en la preocupación por la sustentabilidad de los bosques nativos y plantados, para lo cual existe un Protocolo de Plantaciones que no es legalmente obligatorio. Agrega que el proyecto no especifica claramente si se refiere a nuevas forestaciones o también incluye cosechas, manejo de plantaciones existentes, y reforestaciones. El título del proyecto de ley señala que es para someter al Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) todos los proyectos forestales, pero el texto sólo modifica los de carácter industrial. Además, no hay un análisis del impacto socioeconómico que generaría, porque sólo se enfoca en la variable ambiental, dejando de lado los otros ejes de la sustentabilidad, que son, el social y el económico. El eje social entendido ampliamente, a nivel país e internacional, y no sólo desde el punto de vista vecinal. Pareciera que el proyecto trata de responder a una situación de riesgo ambiental. No percibe el expositor un riesgo mayor al que hubo en el pasado, sino menor. Lo fundamenta en un estancamiento de superficie de plantaciones; la protección de bosque nativo en el Sistema de Áreas Protegidas y Reservas privadas, y no ha experimentado reducciones significativas; existen programas de restauración y compensación ambiental.</p>	

Expone sobre la regulación actual forestal, legal y voluntaria. Manifiesta que el Plan de Manejo como instrumento de gestión, ha resultado operativo y eficaz, y puede ser modificado. Además, la existencia del Consejo de Política Forestal ha significado un consenso. Generó el Protocolo de Plantaciones Forestales, que propone perfeccionamiento en sustentabilidad, pero que es voluntario y no aborda la tala rasa -que se está tratando de incorporar vía reglamentos-.

El someter todas las operaciones forestales al SEIA -en su opinión- las hará inviables. Ya que el Sistema está pensado para proyectos, no para operaciones recurrentes. El primer problema son los plazos, puede tomar años, lo cual es incompatible con la continuidad y certidumbre de abastecimiento que requieren los aserradores y plantas industriales. El segundo problema son los costos, que podría llegar a 1.000 UTM por cada operación, y perjudicaría a los pequeños y medianos operadores.

La ley sería redundante y superpuesta a los Planes de Manejo Forestal. Paralizaría el funcionamiento productivo del sector forestal. Multiplicaría por 6 el ingreso al SEIA, y con la estructura actual sería difícil de procesar.

INFOR adhiere a la propuesta del Consejo de Política Forestal, de completar el “Protocolo de Plantaciones Forestales”, regulando la tala rasa, e incorporarlo a la normativa existente por la vía de Reglamentos.

2. Exposición de Rodrigo Munita y Eduardo Morales, Presidente y Secretario Técnico, respectivamente, del Consejo de Política Forestal y CONAF.

Manifiestan su conformidad con el INFOR en el sentido de los datos de plantaciones y bosques nativos, los beneficios económicos, sociales y ambientales que presenta la actividad forestal. A continuación, comparte su exposición que se titula “Inconveniencia de someter los proyectos forestales al SEIA”.

CONAF comparte la preocupación del legislador por revisar y perfeccionar las leyes e instrumentos que rigen al sector. Sin embargo, es la opinión del Consejo de Política Forestal que el camino adecuado para ello es fortalecer las herramientas e instrumentos normativos con que ya cuenta la Corporación Nacional Forestal.

Introduce la labor que ejerce el Consejo de Política Forestal, su historia, bases, estrategia y objetivos. Destaca la diversidad de visiones, un trabajo riguroso y metódico. Expone el Protocolo de Plantaciones Forestales como fruto del trabajo multidisciplinario del Consejo. Además, la formación de un grupo de trabajo para la tala rasa, que ha dividido su trabajo en tres fases, las cuales explica, y que trata acerca de la redacción de un reglamento, para controlar la tala rasa y transformar el Protocolo en vinculante.

El proyecto de ley afectaría a 1.3 millones de personas, que dependen del sector para su subsistencia, y tiene cuatro inconvenientes. Primero, el aumento de los costos de producción que generan los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA). Segundo, los plazos, que pueden llegar a dos años, que pugnan con el abastecimiento de la industria. Tercero, la administración del Sistema de Evaluación Ambiental (SEA) se vería superada, porque la aprobación de Planes de Manejo representa más de seis veces la tasa de tramitación anual del SEA¹. Cuarto, los costos para el Estado, toda

¹ La temporada de producción forestal 2019 implicó la presentación y aprobación de 6.100 planes de

vez que la CONAF actualmente califica, controla y fiscaliza los Planes de Manejo y Corta, lo que superpondría innecesariamente la función de control y preservación de los cuidados ambientales.

La certificación de gestión forestal sostenible mejoró notablemente la gestión forestal. Lo que hay que mejorar, es la percepción social ya que han aumentado las exigencias de la misma. Hay que permitir que quienes operan e informan tecnológica y científicamente las operaciones forestales hagan su trabajo, que ha progresado y mejorado en los últimos años.

3. Exposición de la Directora Ejecutiva de FSC Chile, Forest Stewardship Council, señora Regina Massai.

Primero que todo señala que FSC es una organización internacional sin fines de lucro, la cual se dedica a promover una gestión forestal de forma ambientalmente adecuada, socialmente beneficiosa y económicamente viable. FSC tiene presencia en 89 países, con más de 225 millones de hectáreas certificadas y más de mil miembros internacionales. En Chile, actualmente FSC tiene 2,3 millones de hectáreas certificadas y 52 miembros.

En cuanto a los Principios que rigen a FSC, se encuentran: Cumplimiento de Leyes; Derechos de los trabajadores y condiciones de empleo; Derechos de los pueblos indígenas; Relaciones con las comunidades; Beneficios del bosque; Valores e impactos ambientales; Plan de manejo; Monitoreo y evaluación; Altos valores de conservación; e Implementación de las actividades de manejo. Ahora bien, para la aplicación de estos principios se hace un seguimiento del proyecto desde su planificación hasta su implementación, a través de un Plan de Ordenación que incluye aspectos ambientales, sociales y económicos, dentro de los cuales está el prevenir, mitigar o reparar impactos ambientales, sociales y económicos de las operaciones. Dicho Plan posteriormente es monitoreado e inspeccionado para demostrar el progreso que ha tenido en torno al manejo sustentable, esto último demuestra que la robustez del sistema está avalada por sus múltiples mecanismos de control. Además, dentro de FSC existe un sistema de manejo de quejas y controversias.

Agrega que lo importante de FSC es que se trata de una entidad normativa que desarrolla estándares para el manejo forestal responsable; facilita el dialogo entre las distintas partes interesadas; ofrece apoyo teórico a los distintos procesos de identificación; y, por último, vela por la credibilidad y uso del sello.

Ahora, para la certificación de Manejo Forestal (la cual es voluntaria), los bosques certificados se auditan de acuerdo a los estándares nacionales, teniendo en cuenta el contexto socio-económico y ambiental local, al mismo tiempo que aseguran el cumplimiento de todos los requisitos de los Principios y Criterios para el Manejo Forestal Responsable. Luego también se certifica la Cadena de Custodia, la cual es requerida para las compañías que manufacturan o venden materiales con certificación FSC. Dentro de la certificación, el Principio precautorio es intrínseco en esta organización y sus miembros.

manejo. El Sistema de Evaluación Ambiental, ha procesado entre los años 1992 y 2017, 24 mil proyectos es decir 960 proyectos al año. De ahí que los 6.100 planes de manejo representan más de seis veces la tasa de tramitación anual del SEA.

En relación a ¿Cuál ha sido el impacto que ha tenido la implementación de FSC en Chile? Responde que en general, el esquema FSC profundizó e impulsó la mayoría de los cambios importantes en el manejo forestal sostenible en la industria forestal de las plantaciones. Por ejemplo, hay una mejora continua en el desempeño ambiental y de procedimientos en las operaciones forestales, existiendo también una mayor transparencia².

4. Exposición de la Doctora en Ecología y Profesora de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile, señora Fernanda Salinas.

Comienza señalando que hay que reconocer ciertos hechos. En primer lugar, que ha existido un cambio en los usos de suelo en nuestro país, que ha tenido como consecuencia el aumento de las plantaciones forestales en la zona centro y sur de Chile, y la disminución de los bosques nativos (que han sido degradados a una condición de matorrales). En segundo lugar, que muchos de los suelos que eran destinados a la agricultura, hoy en día son plantaciones forestales. En resumidas cuentas, es notable la pérdida de bosque nativo en los últimos años, por los cambios de usos de suelo, siendo estos bosques reemplazados y presionados por el avance de las plantaciones forestales.

En cuanto al consumo total de agua a nivel nacional, la industria forestal ocupa el 59% de las aguas lluvia, de acuerdo al estudio elaborado por Fundación Chile. Luego, se refirió sobre las consecuencias ambientales de las plantaciones forestales, entre las cuales tenemos:

- La disminución de la biodiversidad y de la disponibilidad hídrica en verano.
- El aumento de especies exóticas invasoras, del uso de herbicidas, plagas, erosión, sedimentación, riesgo y severidad de incendios, y el tránsito de camiones.

A continuación, se refiere al proyecto de ley en discusión.

Ley 19.300	Propuesta Boletín 11.696-12
<p>Artículo 10.- Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, son los siguientes:</p> <p>m) Proyectos de desarrollo o explotación forestal en suelos frágiles, en terrenos cubiertos de bosque nativo, industrias de celulosa, pasta de papel y papel, plantas astilladoras, elaboradoras de madera y aserraderos, todos de dimensiones industriales;</p>	<p>Artículo 10.- Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, son los siguientes:</p> <p>m) Proyectos de desarrollo o explotación forestal en cualquier tipo de suelo o terreno, incluidos los suelos frágiles o terrenos cubiertos de bosque nativo, industrias de celulosa, pasta de papel y papel, plantas astilladoras, elaboradoras de madera y aserraderos, todos de dimensiones industriales;</p>

Respecto del artículo 3° del Decreto 40 del Ministerio del Medio Ambiente (MMA) que aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), indica que existe un gran

² Marcos Antonio Tricallotis, Australian National University, Febrero 2017.

problema en torno a su letra m). Este artículo 3° tiene como objetivo señalar cuales son los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, los cuales deberán someterse al SEIA, en cualesquiera de sus fases, sin embargo, cuando define los proyectos de desarrollo o explotación forestal, solo considera la cosecha final de las plantaciones forestales para entrar al SEIA (cosecha a tala rasa), y no a otras fases previas que también son importantes. Además, se presenta el problema con la definición de proyectos forestales de dimensiones industriales.

En consecuencia, la Ley 19.300 no hace mención sobre la fase del proyecto susceptible de causar impacto (en el Reglamento solo se especifica la cosecha a tala rasa); además, la susceptibilidad de causar impacto ambiental no se restringe a una superficie única y continua; y por último, la Ley 19.300 señala dimensiones industriales, sin embargo el Reglamento solo distingue cuatro superficies de talas rasas anuales continuas a lo largo del país para determinar el ingreso al SEIA.

Su sugerencia para esta Comisión es aprobar la propuesta del Boletín, pero además estima que se debe eliminar la frase *“todos de dimensiones industriales”* porque es ahí cuando el Reglamento bloquea que los proyectos susceptibles de causar impactos ambientales sean ingresados al SEIA. Si bien existe legislación forestal, esta es insuficiente, además, se ha demostrado a través de Dictámenes del Contraloría que CONAF ha aprobado Planes de Manejo que son ilegales.

5.- Exposición del Doctor en Ciencias Biológicas mención Botánica, de la Universidad de Concepción, señor Juan Pedro Elissetche.

En un inicio expone sobre el concepto de *“plantaciones de especies introducidas”*, aclarando que se trata de plantaciones y no bosques, que se habla de especies introducidas y no exóticas, y que debemos recordar que estas especies en otras latitudes son nativas, por lo que no hay que prejuzgar una especie por su calidad de nativa o introducida en primer lugar.

Continua con el concepto de manera histórica para hacer una comparación y revisión de los trabajos agrícolas y con fuego con sus impactos ecosistémicos. En relación al Co₂, se expone que la silvicultura es la única actividad humana que tiene un saldo positivo de Co₂, es decir, que en todo su proceso consume más del que provoca. Respecto al uso de agua, se tratan la planificación de cosechas, y expone un estudio en el cual se estima que en un territorio donde caen más de 800 mm anuales, no debería existir riesgo hídrico y agrega además que alrededor del 74% de las plantaciones están en zonas con más de 1.000 mm anuales.

Referente a la biodiversidad aclara que esta permanece aún en bosques de pino y eucaliptus, que sirven como protección de los bosques nativos remanentes, además agrega que ofrecen conectividad entre distintos parches nativos mediante vectores de propagación como son las plantas y animales.

En el sector forestal expone la normativa aplicable: Ley de Bosques 1931, DL 701 de 1974, Ley de Bases Generales del Medioambiente de 1994, Ley sobre recuperación de bosque nativo y fomento forestal 2008 y Protocolo de plantaciones forestales 2017.

Como consideraciones finales expone que:

- El aporte neto de las plantaciones ha sido positivo, en términos de productos, riqueza, y en

servicios ecosistémicos.

- Existe desarrollo en I+D en el área de silvicultura, que apunta a minimizar impactos ambientales derivados de las plantaciones. Pero debe fomentarse para cooperar con ámbitos de regulación y fomento.
- Los esfuerzos por regular y mejorar las prácticas forestales, se han canalizado en variados mecanismos, y la CONAF es la entidad con mayor experiencia y mejor enfoque sectorial para realizar ajustes en los balances de producción y medio ambiente que la Sociedad necesita.

Finalizadas las exposiciones, la Senadora Aravena quien concuerda con la interpretación de entender que no existen actividades sin impacto. Respecto del Reglamento mencionado del Consejo de Política Forestal se propone discutirlo en diversas etapas para hacerlo vinculante y así, poder extender los beneficios que ha logrado a todo el país. Respecto del punto de la CONAF, se insiste en la tramitación del futuro SERNAFOR. En relación a la eliminación de la frase "*todos de dimensiones industriales*" comenta que sería injusto castigar a la micro y pequeña empresa. Entonces, para reemplazar propone revisar la definición de "*industrial*" del Reglamento. Rescata por otro lado las diferentes técnicas de restauración para la recuperación de suelo y bosque nativo.

El Senador Pizarro concuerda con la senadora Aravena en relación a la fuerza que deben tener los entes públicos que controlen y fiscalicen la actividad referida, lo compara con el SERNAGEOMIN.

Por su lado el Sr. Presidente de la Comisión de Agricultura, Senador Castro, consulta por la producción de madera para la construcción en dicho material y el contexto de escases a nivel mundial. Finalmente consulta sobre la existencia de cúmulos de pobreza en torno a las industrias forestales.

A una de sus consultas responde el St. Raga del INFOR quien expone que a raíz de diversos factores como los incendios forestales ha disminuido la producción de madera, pero aún en Chile se exporta alrededor del 40% de la madera aserrada que se produce, y no debería haber una razón para que haya una falta de oferta en el mediano y largo plazo. En el mismo sentido se continúa incentivando la construcción en madera para edificios de altura por distintos beneficios, lo que bien significa la mayor valorización de la madera, mas no necesariamente un aumento directo del volumen.

Por su parte don Mario Rivas, Presidente del Directorio de FSC, expone sobre la cuestión social de las empresas forestales, y aclara que eso efectivamente se dio durante mucho tiempo, pero que ahora atendida su integración real con el territorio y la comunidad. Aquí plantea la duda sobre las actitudes que se deben de promover para el mejor dialogo de las empresas con la gente, para lo cual propone la preparación de actores locales que puedan tener los conocimientos y las herramientas para un desarrollo fructífero. Se opone por tanto a la extracción de las empresas forestales y propone su "humanización". Aquí enfatiza en la instancia del FSC y la visibilizarían del mundo rural.

Comenta, el Sr. Juan Pedro Elissetche, que existe muchos productos derivados de la madera, que en Chile todavía no somos capaces de desarrollar. Por ejemplo, en otros lugares del mundo, el plástico está siendo reemplazado por derivados de la madera. La madera es el biomaterial del futuro. Sobre

la extracción de comunidades, sostiene que conoce sectores forestales de plantación y bosques nativos, y comparte lo que dice don Mario, que hay una percepción actual distinta sobre las empresas forestales. Destaca nuevamente la importancia del diálogo y participación de todos en el avance de la silvicultura.

El Sr. Munita opina que hay que darle mayor relevancia al Consejo de Política Forestal, en atención a la cantidad, seriedad y profundidad del trabajo realizado en reuniones, y el espacio de diálogo generado en las mismas. Informa que incluso, en reuniones con CONADI, se nombraron consejeros de las comunidades indígenas, para ingresar al Consejo.

El Sr. Morales, defiende la actividad forestal y pretende derribar ciertos mitos en torno a la actividad de CONAF con cifras y estudios.

Comenta, el Sr. Andrés Meneses, la propuesta de doña Fernanda Salinas de eliminar las dimensiones industriales de los proyectos que debieran ingresar al SEIA, diciendo que es imposible que un volumen de aproximadamente 6.900 de Planes de Manejo que la CONAF tramita anualmente, puedan ingresar al SEIA. Dado que, el director del mismo Servicio, en sesiones anteriores comentó que no pasan más de 740 proyectos al año. Por lo que opinan, que este proyecto es inadmisibile por intervenir en facultades de otros servicios del Estado, y también por el aumento presupuestario. Sostiene que las plantaciones constituyen un gran aporte a la mitigación del cambio climático. Discrepa en lo dicho por doña Fernanda, acerca de que los bosques nativos capturan más Co2 que una plantación, ya que eso depende del manejo del bosque nativo. Señala que le cuesta imaginar otro servicio a cargo del cuidado forestal, que no sea CONAF.

Insiste, la Sra. Fernanda Salinas, sobre las actividades ilegales realizadas bajo la administración de CONAF en parques nacionales, y que fue resuelto así por la Contraloría General de la República y Corte Suprema. Tales como, tala ilegal de araucarias, promoción de la sustitución de bosque nativo por plantaciones, falta de publicación de Planes de Manejo en página web, falta de descripción de corredores biológicos, autorización de tala ilegal de 22 mil hectáreas bajo Planes de Manejo. Enuncia la importancia de la protección de la biodiversidad, del desarrollo sostenible, que no ha protegido CONAF.

La Senadora Carmen Gloria invita a denunciar dichas situaciones a CONAF, y sostiene que no es objeto de esta sesión tratar los hechos denunciados.

Ficha confeccionada por: Daniel Ahumada, Nataly Figueroa, Juan Sosa y Óscar Reicher.

Programa en Derecho, Ambiente y Cambio Climático.

Universidad de Concepción.

Concepción, Chile.

Julio 2021.