

Contexto de los bosques de Chile y el mundo

Observatorio de los Bosques y las Políticas Forestales —Bosquentrama—

Redacción:

Alexis Catalán Caniulef
Rayen Ibacache Silva
Yessenia Aedo Castillo
Rodrigo Parés Villaseñor
Pablo Parra Soto
J. Tomás Ibarra Eliessetch
Jennifer Valpreda Romero
Jorge Razeto Migliaro

Cita:¹ Agrupación de Ingenieros/as Forestales por el Bosque Nativo (AIFBN), Centro Internacional Cabo de Hornos (CHIC) y Corporación CIEM Aconcagua (CIEM) (2026). Observatorio de los Bosques y las Políticas Forestales —Bosquentrama—. Contexto de los bosques de Chile y el Mundo.

El Observatorio de los Bosques y las Políticas Forestales —Bosquentrama— es una iniciativa impulsada por la Agrupación de Ingenieros/as Forestales por el Bosque Nativo (AIFBN), en colaboración con la Corporación CIEM Aconcagua y el Centro Internacional Cabo de Hornos (CHIC). Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido es responsabilidad exclusiva de las organizaciones ejecutoras y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea.

¹ Para su mención en párrafos, redactar cita de esta forma: (AIFBN, CHIC y CIEM, 2026).

Tabla de contenidos

- 1. Introducción **5**
- 2. Objetivo **6**
- 3. ¿Qué son los reportes territoriales y para qué sirven? **6**
- 4. Historia de los bosques del mundo: de la habilitación de espacios productivos a la conservación con gobernanza local **7**
- 5. Historia de los bosques de Chile: de espectador pasivo frente a la deforestación a tímido regulador con narrativa participativa **10**
- 6. Conclusiones **21**
- 7. Referencias **22**

1. Introducción

A nivel mundial, la expansión de actividades productivas, el crecimiento económico y el aumento de la población ha provocado una profunda transformación de los ecosistemas nativos, generando una pérdida masiva de biodiversidad y servicios ecosistémicos. Las transformaciones en la configuración de los paisajes han provocado la aparición de problemáticas que han afectado significativamente a las poblaciones locales, como la pérdida de fertilidad y estructura de los suelos producto de la degradación, la escasez y contaminación de aguas, disminución de fuentes de alimentos e intensificación de fenómenos climáticos que continuamente dificultan el vivir en sectores rurales.

Ante la repetición de este escenario en diversas partes del mundo, desde el siglo XIX comenzaron a surgir las primeras políticas de conservación forestal, las que gradualmente fueron evolucionando para promover el uso sostenible de los recursos y la protección de la biodiversidad como medida de resguardo del bienestar humano. Sin embargo, las medidas adoptadas siguen siendo insuficientes para alcanzar las metas globales de conservación y mitigación de los efectos del cambio climático.

En Chile se ha desarrollado una historia similar, en donde existe una tensión permanente entre la explotación productiva del territorio y la conservación de los ecosistemas nativos. La expansión agrícola, la minería, urbanización, procesos de colonización y políticas de fomento forestal impulsaron una fuerte transformación del paisaje. Si bien, desde la década de los noventa se fortaleció la institucionalidad ambiental y se promulgaron leyes para proteger los bosques nativos y la biodiversidad, los instrumentos estatales siguen siendo insuficientes, y hoy en los territorios sigue existiendo destrucción y degradación de ecosistemas nativos y grandes desigualdades territoriales.

Es en este contexto en el que se constituye del Observatorio de los Bosques y las Políticas Forestales –Bosquentrama–. Esta iniciativa ha sido impulsada por la Agrupación de Ingenieros/as Forestales por el Bosque Nativo (AIFBN), en colaboración con el Centro Internacional Cabo de Hornos (CHIC) y la Corporación CIEM Aconcagua. Este observatorio es una red autónoma e independiente que agrupa a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) distribuidas entre la Región de Valparaíso hasta la Región de Los Lagos. El principal objetivo de esta red es visibilizar lo que está ocurriendo en los bosques para lograr incidencia en espacios mediáticos y de toma de decisión, y así impulsar el mejoramiento de la ejecución de normativas y programas de carácter público relacionados con los bosques y otras formaciones vegetacionales (política forestal).

El presente documento entrega el marco introductorio para el desarrollo de los reportes territoriales del observatorio, los que se constituyen como un instrumento para la incidencia política, incidencia que apunta al fortalecimiento de las políticas forestales para transitar a modelos de desarrollo sostenibles que aporten a la economía en sus diversas escalas, con participación de las comunidades locales para que instrumentos públicos garanticen la conservación de los bosques y formaciones vegetacionales nativas y la respuesta pertinente a las necesidades que son levantadas.

2. Objetivo

Este documento entrega el marco introductorio para el desarrollo de los reportes territoriales del Observatorio de los Bosques y las Políticas Forestales –Bosquentrama–.

3. ¿Qué son los reportes territoriales y para qué sirven?

Los reportes territoriales son documentos que levantan información de las OSC vinculadas a la red Bosquentrama. Esta información se obtiene a través de talleres, informes de encuentros territoriales y entrevistas. Se construyen para ser un instrumento para la incidencia política, incidencia que apunta al fortalecimiento de las políticas forestales que se están implementando con resultados insatisfactorios en los territorios. Los reportes pueden ser utilizados para visibilizar problemáticas, buenas prácticas y necesidades territoriales, pero también como fuentes bibliográficas para el desarrollo de otras acciones de incidencia que las OSC ejecuten.



Figura 1. Reportes territoriales de Bosquentrama.

4. Historia de los bosques del mundo: de la habilitación de espacios productivos a la conservación con gobernanza local

A nivel global, la historia de los bosques entrega una perspectiva de lo que ha sido la relación entre sociedades humanas y ecosistemas. En los últimos tres siglos ha existido una pérdida acelerada de biodiversidad, donde la acción humana ha transformado la mitad de la superficie de la Tierra (Vitousek *et al.*, 1997 citado por Aguayo *et al.*, 2009). La transformación del paisaje se desarrolló a través de la intervención de bosques, humedales y otros ecosistemas nativos para habilitar tierras para la agricultura, la ganadería, el rubro forestal, la minería y otras industrias incipientes del siglo XIX (Russel, M., 2020). Estos procesos coinciden y tienen su fuente en el avance de las ciencias modernas, el alzamiento de los Estados-nación ilustrados y la aparición de una clase burguesa industrial. En ese contexto, a nivel global los ecosistemas nativos fueron catalogados como espacios inútiles, signo de barbarie y atraso (Monje *et al.*, 2024; Núñez *et al.*, 2017; Camus, 2001). Las personas que habitaban tradicionalmente estos ecosistemas (indígenas, campesinos/as, ganaderos/as, pueblos nómades, entre otros) utilizándolos en un contexto de autoabastecimiento o producción de pequeña escala de bajo impacto, fueron denostados por Estados, colonos y parte de la ciudadanía, siendo calificados como *ignorantes, flojos, imbéciles, sin ley y bárbaros* (Rossi citado por Camus, 2001; Bengoa, 1999).

Así, mediante la ley y la fuerza, y bajo la consigna del desarrollo, se buscó el despeje y habilitación de ecosistemas nativos en pos de desarrollo económico. El resultado inmediato fue que, en los últimos 300 años, el mundo perdió 1.500 millones de hectáreas de bosques². Esto equivale a un área 1,5 veces mayor que la de Estados Unidos (Ritchie, H., 2021). Este proceso de intervención de ecosistemas también

transformó la ruralidad global, lo que generó migración de poblaciones del campo a la ciudad en busca de trabajos y participación en industrias. Los efectos de escala planetaria ya mencionados, junto con la globalización económica que movilizó materias primas desde todo el mundo hacia Europa y América del Norte, tuvieron éxito en el aumento de la producción de alimentos, generación de riquezas y crecimiento de la población global –entre otros–. Sin embargo, se generaron impactos negativos en la disponibilidad y calidad del agua, degradación de suelos y pérdida biodiversidad, tanto por la transformación drástica de ecosistemas nativos, como por la insustentabilidad de las prácticas productivas (Bannister, J. *et al.*, 2024; Bommarco *et al.*, 2013 citado por Ginnochio *et al.*, 2019). Estos cambios generaron un nuevo periodo geológico denominado por las ciencias como el *Antropoceno* (Jonsson y Wennerlind, 2024), debido a las profundas transformaciones del planeta por incidencia antrópica.

A mediados del siglo XIX, debido a las externalidades negativas provocadas, Estados de Europa y América oficializaron políticas que buscaron el resguardo de bosques para proteger cauces y el suelo, y así evitar disminución de caudales y la ocurrencia de aluviones; se crearon reservas y parques nacionales³; y se limitaron las prácticas de quema. De este modo, comienzan a gestarse las primeras políticas para conservación de bosques y, con ello, la búsqueda de especies y esquemas de manejo que favorecieran crecimientos rápidos de la biomasa boscosa (Camus, 2003; Camus, 2014).

El avance de la normativa sobre bosques fue tímido y muy paulatino⁴ (Moraga, 2023). Recién en un contexto internacional multilateral (a propósito del surgimiento

² También generó concentración de zonas boscosas a nivel global, donde un 54% de sus superficies se encuentran en solo 5 países. Brasil, Canadá y Rusia concentran el 61% de los bosques primarios del mundo. El 45% de los bosques del mundo están en zonas tropicales (FAO, 2020).

³ 1872 se funda el “Yellowstone National Park” en estados unidos con influencia directa del Naturalista Alexander Von Humboldt.

⁴ Un caso notable, es la convención para la protección de la flora, la fauna y las bellezas escénicas naturales de América de 1940, firmada por estados americanos, que permitió la creación de parques, reservas y monumentos nacionales.

—post guerras mundiales— de Naciones Unidas y la Unión Europea), desde 1972 comienza a expandirse el corpus de normativas de derecho internacional para la conservación de bosques y biodiversidad⁵. En 1992, en la Cumbre para la Tierra, se aprueba el Programa 21 Declaración de Río⁶ y la Declaración de Principios Forestales que releva la necesidad de que la protección de medio ambiente requiere colaboración internacional (ONU, s.f.), propicia la integración de conceptos de uso sostenible de recursos y participación justa y equitativa de beneficios por parte de la sociedad, y enfatiza en la necesidad de principios para la ordenación sostenible de los bosques (ONU, 1992). Otros resultados de esta conferencia fueron la creación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Además, se iniciaron las negociaciones sobre la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. Por otras vías, también se generaron mandatos para que Estados respeten derechos consuetudinarios indígenas y tribales en aquellas normativas que les conciernan (OIT, 1991) y tratados económicos que reconocen el rol del sector privado junto con la sociedad civil y Estado para propiciar un desarrollo sustentable (Lesniewska, 2005). Posteriormente, se firmaron los objetivos de desarrollo del milenio en 2000 y la agenda 2030 en 2015 (Gobierno de Chile, 2023).

A nivel global, las políticas relativas a la conservación de ecosistemas nativos (y en particular la de ecosistemas forestales) continúan siendo insuficientes, incapaces de alcanzar metas mínimas establecidas a nivel internacional. Esto, mientras que la normativa internacional incorpora una perspectiva de gobernanza en las áreas de conservación, que busca integrar a sociedad civil en sistemas de gestión con perspectivas locales. Para Springer *et al.* (2021), la gobernanza de los recursos naturales se refiere a las normas, instituciones y procesos que determinan cómo se ejerce el poder y las responsabilidades sobre los recursos naturales, cómo se toman las decisiones y cómo la población (mujeres, hombres, pueblos indígenas y comunidades

locales) participa y se benefician de la gestión de los recursos naturales.

Si bien el ritmo de pérdida de superficie de bosques ha decrecido entre 1990 y 2020, cada año sigue disminuyendo la superficie de los bosques. En ese contexto, los monocultivos forestales⁷ representan a nivel global solo el 3% de la superficie forestal, y se concentran principalmente en América del sur (FAO, 2020). El informe del Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales (2022) señala que las causas subyacentes de la deforestación y la degradación de los bosques, a diferencia de las causas directas más visibles, como la tala industrial, el agronegocio o la minería⁸, tienden a estar ocultas, y a ser menos discutidas y mal comprendidas. Los modelos de inversión, el endeudamiento, las políticas macroeconómicas, los flujos mundiales de mercancías y las relaciones comerciales siguen desempeñando un papel central en la deforestación en todo el mundo. En 2023, los flujos financieros a nivel mundial, tanto públicos como privados, que generaron impactos directos y negativos sobre la naturaleza, se estimaron en 7.3 billones de dólares. La financiación privada representó 4.9 billones de dólares y el gasto público en subsidios perjudiciales para el ambiente fue de alrededor de 2.4 billones de dólares (IPBES, 2026).

En términos de propiedad, el 73% de los bosques mundiales son propiedad pública. En ese sentido, las decisiones de los Estados son centrales para la conservación de los bosques y otras formaciones vegetacionales, y definir cómo implementar gobernanzas participativas en torno a ellos a nivel global. Si bien, se han planteado objetivos internacionales de conservación y compromisos a los que varios países suscriben, se estima que para alcanzar metas globales de resguardo de biodiversidad y limitar los efectos del cambio climático, existe una brecha de financiamiento estatal mundial de entre 300 y 800 trillones de dólares para cubrir los costos que

⁵ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (1972) que adoptó Declaración y Plan de Acción de Estocolmo, y creó el Programa de la ONU para Medio Ambiente. Esta declaración sería central para el reconocimiento del derecho constitucional chileno del 1980 a vivir en un medioambiente libre de contaminación.

⁶ Fuente para ley 19.300 de Bases Generales de Medio Ambiente de 1994 en Chile.

⁷ Son plantaciones de manejo intensivo, compuestas por una o dos especies.

⁸ Las alianzas entre empresas y Estados continúan causando deforestación. En Indonesia, por ejemplo, la superposición de concesiones mineras y de tierras otorgadas por el Estado puede abarcar ahora bastante más del 100 por ciento del territorio de una provincia, o la mayoría o la totalidad de una isla (Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, 2022).

requiere implementar conservación de ecosistemas⁹ (Beer, 2023). Esto abre otra duda crucial ¿Cómo se financia la conservación cuando los Estados no disponen de recursos para alcanzar metas a nivel internacional? (Figura 2).

Entendiendo que a nivel global hay un contexto financiero de concentración de la riqueza, y con especial primacía de corporaciones estadounidenses (Gibadullina, 2023), hoy se dan dinámicas de inversión por parte de empresas, filantropías de grandes ONGs y otros grupos que están incidiendo mediante flujos de dinero en la implementación de políticas de resguardo de la biodiversidad a nivel global¹⁰. Esto evidencia que la gobernanza global de la conservación busca articular una red de relaciones de poder que envuelven a Estados, mercados y la sociedad civil (Corson et al., 2019; Holmes, 2011 citados por Beer, 2023). Sin embargo, también oculta la desigualdad y dificultad en la capacidad de incidencia de actores locales en la toma de decisiones de los Estados. De este modo, logran establecerse proyectos de conservación alabados internacionalmente, pero que comunidades locales suelen percibir como ajenos, excluyentes, no democráticos ni participativos¹¹. Entonces, emerge la influencia de actores globales que influyen en políticas públicas y que definen gobernanzas locales de Estados en temas de conservación de ecosistemas con capital, a través de inversiones de impacto¹² y financiación¹³ de la biodiversidad (Beer, 2023).

Las nuevas perspectivas de gobernanza proponen un marco global participativo de la conservación y regeneración de la biodiversidad. Sin embargo, ellas cuentan con un acervo normativo, financiero y de instancias de participación insuficientes para cumplir los objetivos globales para combatir el cambio

climático. Por ello, los Estados, empresas y habitantes de territorios junto con sus organizaciones sociales, hoy se encuentran en un periodo donde el desafío es buscar innovaciones, acuerdos y modelos que permitan resguardar formas de vida locales y proveer espacio para un desarrollo representativo y pertinente para los territorios.

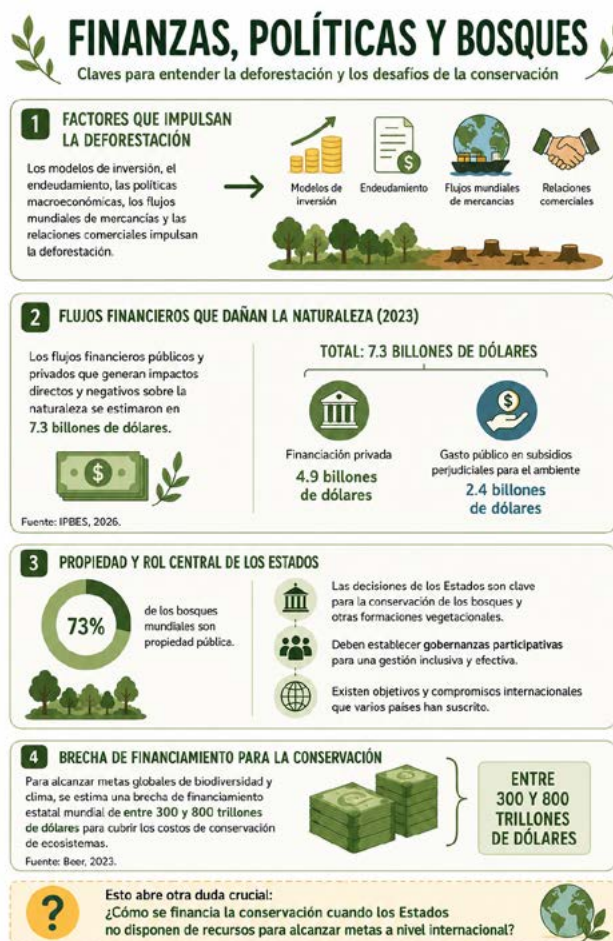


Figura 2. Relación entre finanzas, políticas y bosques.

⁹ Principio 1, b) El costo adicional total convenido de alcanzar los beneficios relacionados con la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques requiere una mayor cooperación internacional y debería ser compartido equitativamente por la comunidad internacional. (ONU, 1993).

¹⁰ El financiamiento global de las filantropías conservacionistas, son capaces de disciplinar las miradas territoriales de conservación, dado que el proveer financiamiento a propuestas locales más “conservadoras” termina desincentivando e invisibilizando miradas más progresistas de lo que es la conservación (Beer, 2023).

¹¹ Ver casos chilenos de ruta de los parques de la Patagonia impulsada por Douglas Tompkins, Reserva Pucheguin en Cochamó gestionada por fundación Puelo Patagonia, Reserva Karukinka en Tierra del fuego donada por banco Goldman Sachs a WCS, Grupo Simi compra de 872 hectáreas en archipiélago de las Guaitecas.

¹² Esto es filantropía que utiliza herramientas del capitalismo, buscando financiar reparaciones socioambientales al tiempo que genera retornos financieros (Beer, 2023).

¹³ Esta perspectiva convierte a la biodiversidad y recursos naturales en activos/bienes trazables en instrumentos del mercado como pagos ecosistémicos y compensaciones ambientales. También se le ha llamado “conservación con fines de lucro” (Dempsey and Bigger 2019 citados por Beer, 2023).

5. Historia de los bosques de Chile: de espectador pasivo frente a la deforestación a tímido regulador con narrativa participativa

La situación actual de los bosques del país está marcada por la historia socioecológica y normativa de los últimos cinco siglos, con especial importancia del periodo 1800–actualidad. Los pueblos indígenas hicieron uso del paisaje desde antes de la llegada de conquistadores españoles y desarrollaron un conocimiento especializado de usos de la vegetación (Bannister, J. et al., 2024). En la zona centro y sur del país, la intervención de los bosques fue de baja escala por parte de estas comunidades.¹⁴ La pequeña agricultura se practicó rudimentariamente con roces de fuego de 1 a 3 hectáreas (Guevara, 2000; Bannister, J. et al., 2024) y la corta de leña fue escasa por ausencia de herramientas y durabilidad de la fibra (Torrejón et al., 2011; Otero, 2006). Las prácticas de canalización fueron especialmente implementadas con el avance incaico hasta la zona central del país a partir del 1400 (Stehberg et al., 2021), vinculado a un primer ciclo de profundización agrícola. El modelo español colonial en el siglo XVI centró su economía en la extracción de oro, intensificando el uso silvoagropecuario y minero (Folchi, 2001), con moderadas explotaciones forestales cuya importancia fue abrir espacios productivos (Torrejón et al., 2011) hasta el 1800.¹⁵

En el origen del Estado de Chile¹⁶ recién independizado, los bosques nativos tenían la impronta de ser narrados

desde las artes como espacios majestuosos (Monje et al., 2024; Núñez et al., 2017), y no se contaba con ninguna clase de regulación relacionada a conservación de ecosistemas. Recién en el año 1833 se contó con la primera constitución estable y al 1855 con la publicación del código civil que define el derecho de propiedad y relación entre privados.¹⁷ Con un impulso político *civilizador y progresista*¹⁸, se fue configurando una perspectiva del Estado sobre el paisaje y la tierra, que buscó empujar la frontera agrícola¹⁹ y productiva del país, sin planificación, aprovechando la demanda mundial por granos impulsada por la fiebre del oro (Gay, 1865), aun cuando en el país existieron enormes dificultades de definir la situación de la propiedad de la tierra (Almonacid, 2009).

En esa línea, entre 1845 y 1866, se publican leyes de colonización que inducen la ocupación de la zona sur del país abarcando Wallmapu o territorio ancestral del Pueblo Mapuche²⁰ (Moreno, 2015). Este proceso fue liderado por Cornelio Saavedra, declarando todas las tierras entre Biobío y Osorno como fiscales.²¹ Dicho de otro modo: *“El Estado impulsó durante más de cien años un proceso de colonización²² en tierras forestales (...) así se impulsó a los colonos a sobrevivir de la única forma posible: incendiando y cultivando trigo sobre las cenizas”* (Monje et al., 2024).

¹⁴ En el caso mapuche, se habla de una agricultura bastante intensa -sin canalizaciones- con criado de camélidos para la subsistencia (Guevara, 2000).

¹⁵ Es durante estos años donde en Europa central comienzan a generarse los primeros procesos de plantación y ordenamiento de zonas deforestadas luego de la explotación del recurso maderero (Bannister, J. et al., 2024).

¹⁶ La instalación del Estado con un sistema administrativo, legal, constitucional y territorial fue influenciada fuertemente -en distintos momentos- por ideales de la ilustración en lo espiritual, la codificación y el constitucionalismo en derecho, las ciencias naturales como método y la iniciativa privada como vehículo de desarrollo.

¹⁷ Parece lejano, pero en un siglo y medio se ha desarrollado un complejo contenido legislativo, administrativo y jurisprudencial que cubre casi la totalidad de los recursos naturales del país, desde las normas pertinentes y aún vigentes del código civil hasta las normas del sistema de biodiversidad y áreas protegidas que se están desplegando.

¹⁸ Se relevó al “bosque o monte” como un espacio “inútil” de “barbarie y mala hierba” (Vicuña-Mackena, 1868; Camus, 2001; Aguayo et al., 2009; Núñez et al., 2017; Monje et al., 2024).

¹⁹ En zonas del sur y australes se exigió la habilitación de suelo agrícola de manera contractual a colonos propiciando el uso del fuego.

²⁰ Muy vinculado a la presión internacional para producción de trigo (Monje et al., 2024).

²¹ Esto gatilla un proceso de anexión territorial de 9,5 millones de hectáreas, que luego se fueron apropiando por colonos y chilenos, por vías de hecho o cesión estatal mediante remates y litigios a expensas de indígenas y también del Estado (Almonacid, 2009; Bengoa, 1999; Moreno, 2015). En ese contexto, la entrega de tierras incluyó todos los recursos que estas pudiesen tener (minerales, agua, animales, praderas, bosques).

²² A través de títulos de merced, entre 1884 y 1929 se reconoce menos de un 10% de la superficie anexada a familias mapuche (Almonacid, 2009; Bengoa, 1999).

Este modelo productivo llevó a que ya en 1872 el paisaje en muchos sectores del país fuera desértico. Debido a la degradación de los suelos y pérdida de los bosques²³, la producción de granos por hectárea cayó drásticamente (Camus, 2001; Camus et al., 2014). Esto llevó al Estado a buscar soluciones. Este mismo modelo fue impulsado posteriormente en zonas patagónicas más al sur.

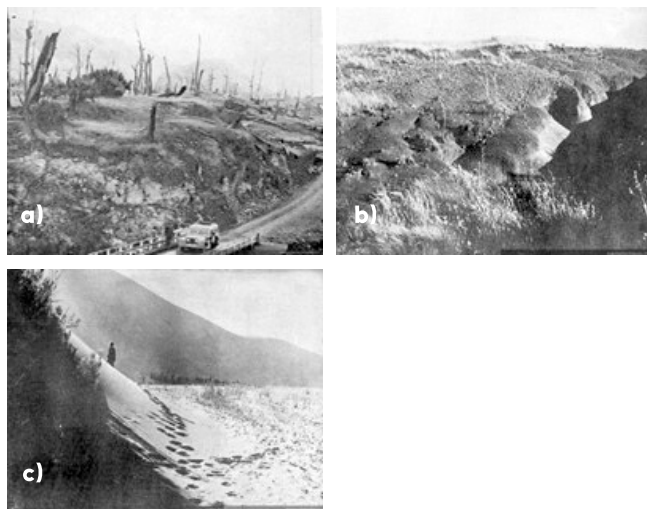


Figura 3. Alteración de paisaje por pérdida de bosques y suelos. a) La sobrevivencia de Chile: la conservación de sus recursos naturales renovables / Rafael Elizalde Mac-Clure. 2a. ed. Santiago, Chile: Ministerio de Agricultura, Servicio Agrícola y Ganadero, impresión de 1970. b) y c): La conservación de los suelos de Chile / Manuel Rodríguez Zapata y José Suárez Fanjul. Santiago de Chile: Departamento de Genética y Fitotecnia, Dirección General de Agricultura, 1946.

En 1872 aparece la primera “Ley de Corta” que limita la corta, despeje de bosques y sobreexplotación de recursos forestales, sancionando uso de roce y fuego a menos de 200 metros de vertientes (Monje, et al., 2024). Esta fue letra muerta por falta de fiscalización, recursos, ni autorización legislativa necesaria para la creación de una sección de aguas y bosques del Estado (Camus,

2001) en un contexto de promoción de actividades económicas (Monje et al., 2024). Mientras en 1886 se introducen al país las primeras semillas de pino insignie (*Pinus radiata*), a inicios del 1900 se calculaba la eliminación de 11 millones de hectáreas de bosques para la habilitación de suelos agrícolas (Camus, 2001).

“En el norte desaparece más y más vegetación; en el centro aumentan los arbustos de caracteres desérticos y disminuye la vegetación natural de árboles; en el sur se transforman los bosques de roble, raulí, ciprés y alerce en especies inferiores como maqui, coihue o renovales de lingue, arrayan, radial, avellano y canelo” (Albert, 1914 citado por Camus, 2001).

En 1912, Federico Albert²⁴ presenta un proyecto que busca definir normativamente a los terrenos forestales, así como establecer medidas para su conservación, fomento y adecuada gestión, pensando incluso en herramientas de expropiación pública y reducción de eventos climáticos extremos (Camus, 2001). Este proyecto fue discutido, pero fue rechazado en 1925²⁵. En 1930, mediante el Decreto N°3.524 se crea oficialmente el Ministerio de Agricultura (MINAGRI)²⁶ (MINAGRI, 2026). Solo con el D.L. N°4.363 de 1931 o “Ley de Bosques”²⁷ se consideran estas propuestas reconociendo aspectos positivos de árboles para proteger las cuencas hidrográficas y el suelo, se propicia la actividad forestal para plantaciones con subvenciones y exención de impuestos. Esta normativa, considera a los bosques como cobertura arbórea, no haciendo diferenciación entre bosques nativos y plantaciones de árboles exóticos; definió los “terrenos de aptitud forestal” principalmente como aquellos terrenos que por condiciones de clima y suelo no deben ararse en forma permanente (Monje, et al., 2024; Moreno, 2015); y; estableció la posibilidad de declarar reservas de bosques y parques nacionales de turismo. Este instrumento plasmó la necesidad de desarrollar una nueva institucionalidad.

²³ La madera es un recurso fundamental como combustible y materia prima para fabricación de navios, durmientes, muebles y otros utensilios para el desarrollo de la humanidad (Camus, 2014). La industria de aserraderos desplazó a los bosques a cordilleras de la Costa y de los Andes.

²⁴ Denominado “El padre de la conservación en Chile” tuvo roles importantes desde el 1889, destacando su aporte a la normativa forestal chilena y las primeras propuestas de reforestación del país. Trabajó en la Inspección General de Aguas, Bosques, Pesca y Caza; Departamento de Tierras y Colonización del Ministerio de Agricultura; en el Departamento de Mensura del Ministerio de Propiedad Austral. Fue decidido vocero de la necesidad de regulación forestal y la forestación de cerros.

²⁵ En 1916 se dicta la Ley N°3091 que concedía exención de impuestos y premios para la plantación de bosques por particulares.

²⁶ Sus predecesores fueron el Ministerio de Agricultura, Industria y Colonización (1924) y Ministerio de Fomento (1927).

²⁷ Su texto inicial data de 1925 en D.S. N°656.

A 1950 se estima que ya había unas 200.000 hectáreas de pino insigne en el país (Kublock, 2012 citado por Monje et al., 2024) y se desarrolla un proceso de colaboración estatal internacional con FAO que establece la racionalidad de un “bosque productivo” que favorecerá la instalación de la industria forestal. En 1963 se realizó la plantación de especies nativas más importante y reconocida de Chile²⁸. A través de la Corporación de Fomento (CORFO), se inició un programa para la pampa plantando tamarugos (*Prosopis tamarugo*) y Algarrobos (*Prosopis* sp.). En el periodo 1965-1970 se forestaron 13.814 hectáreas²⁹ distribuidas en los salares de Refresco, Bellavista y Zapiga, sumando más de 22 mil las hectáreas plantadas entre iniciativas particulares y estatales (Fundación Geoglifos de Tarapacá, 2021).

En 1965 se creó el Instituto forestal (INFOR)³⁰ dependiente del ministerio de economía. En 1966, en gobierno del presidente Eduardo Frei Montalba, se intentó aprobar una Ley Forestal de “Conservación, Protección y Acrecentamiento de los Recursos Forestales del País” para crear una política clara del sector forestal³¹. Ello no se consiguió; sin embargo, en 1970 se logró establecer la Corporación para la Reforestación (COREF) con un sistema de incentivos a privados (Chaves et al., 2013 citado por Monje et al., 2024). Cuando se habla de la COREF tampoco se hace referencia a si la acción de reforestar implica la introducción de especies exóticas o bien, la reforestación con especies nativas. Es decir, semánticamente se mantiene una línea tendencial hacia la introducción de cultivos exóticos al interior del concepto “bosque”.

Durante el Gobierno del presidente Salvador Allende, se presentó un nuevo Proyecto de Ley Forestal, que buscaba generar una política destinada a compatibilizar el desarrollo sectorial con el equipamiento de infraestructura económica y

social. Dicha propuesta no prosperó producto de la polarización política de la época, corriendo la misma suerte que la fallida Ley Forestal. El gobierno de la Unidad Popular veía en el sector forestal un eje de desarrollo socioeconómico para el país, donde se avanzó en una profundización de la reforma agraria, especialmente en la zona sur. Sin embargo, este proceso sería detenido abruptamente con el golpe militar en el 1973 (Monje et al., 2024). Antes del golpe militar, mediante el Decreto N°455, el gobierno del presidente Salvador Allende transforma la COREF en la Corporación Nacional Forestal (CONAF). Esta nueva figura aunaría todas las competencias de carácter forestal en una sola institución.

En un escenario de dictadura cívico-militar, en 1974 se promulgó el D. L. N°701³², diseñado por el economista Fernando Leniz e implementado por Julio Ponce Lerou. Este instrumento está marcado por una perspectiva neoliberal vinculado a ventajas comparativas del país y beneficios de economía globalizada, y diseñado a partir de las solicitudes de la Corporación Nacional de la Madera (CORMA) recogidas por el ministro de economía de la época³³. Este decreto fue el instrumento que entregó el marco normativo para promover la actividad forestal del país (Moreno, 2015), donde la gran industria forestal y agroexportadora se vio beneficiada al promoverse la sustitución de bosque nativo por monocultivos exóticos.

Así, aumenta la superficie de plantaciones forestales y frutícolas exóticas, mientras que el bosque nativo seguía destruyéndose y degradándose. El D.L. N°701 asimila bosques y plantaciones exóticas productivas (cultivos que son cosechados no más allá de los 20 años se equiparan a bosques que llevan cientos de años y que proveen múltiples servicios ecosistémicos). Bajo ese marco conceptual, se sustituyen miles de hectáreas de bosques nativos para el establecimiento

²⁸ En este momento, comienza el tránsito desde la política de “recuperación de suelos degradados” hacia una propuesta de restauración de la integralidad ecológica de ecosistemas (Bannister, J. et al., 2024)

²⁹ Con el objetivo de conservar esta plantación y su biodiversidad asociada, y garantizar un manejo sustentable de éstas, en 1987 se creó la Reserva Nacional Pampa del Tamarugal.

³⁰ Aunque nace como como un Proyecto FAO en el 1961.

³¹ En ella prima una mirada del bosque como recurso forestal, desde una perspectiva económica (Monje et al., 2024).

³² Decretos ley son instrumentos anómalos de creación de derecho y evidencian poderes de facto.

³³ Fernando Leniz, Ministro de Economía del régimen militar entre 1973 y 1975. Fue presidente de CORMA (institución creada en 1952) entre 1963 y 1966. El DL 701 recoge solicitudes de 1964 hechas por la CORMA (Monje et al., 2024).

de “bosques productivos” –más rentables para iniciativas forestales–. Así, el “bosque productivo” se presenta como solución a la deforestación y degradación de tierras, pero a su vez como bien económico útil para la industria de la producción maderera.

Según Lara et al. (2012), entre 1550 y 2007, el 49% de esos bosques del centro y sur de Chile desaparecieron (Figura 2). Entre 1974 y 1992, al menos 200.000 hectáreas de bosque nativo fueron sustituidas por plantación forestal no nativa. Entre 1978 y 1987 se sustituyó 31% del bosque nativo de la Cordillera de la Costa en la Región del Maule por plantaciones forestales, mientras que en la Región del Biobío hubo 6 comunas donde más del 30% de la superficie de bosque nativo fue reemplazada por plantaciones forestales³⁴. Entre 2001 y 2019, 136.103 hectáreas de bosque nativo fueron sustituidas por plantaciones forestales de pino y eucalipto, lo que equivale al 38% de superficie de pérdida nacional en dicho periodo (UCH, 2023). Entre 1987 y 2008, se talaron 148 mil hectáreas de bosque nativo para habilitación de terrenos agrícolas. A pesar de que en el año 2008 se promulgó una ley que protegía al bosque nativo de la sustitución (Ley N°20.283), basado en el D.L. N°701, en el periodo 2008-2020 CONAF autorizó la tala de 22.281 hectáreas de bosque nativo para habilitación de cultivos de paltos, nogales, viñedos y cítricos sin exigencia de obligación a reforestar^{35,36}.

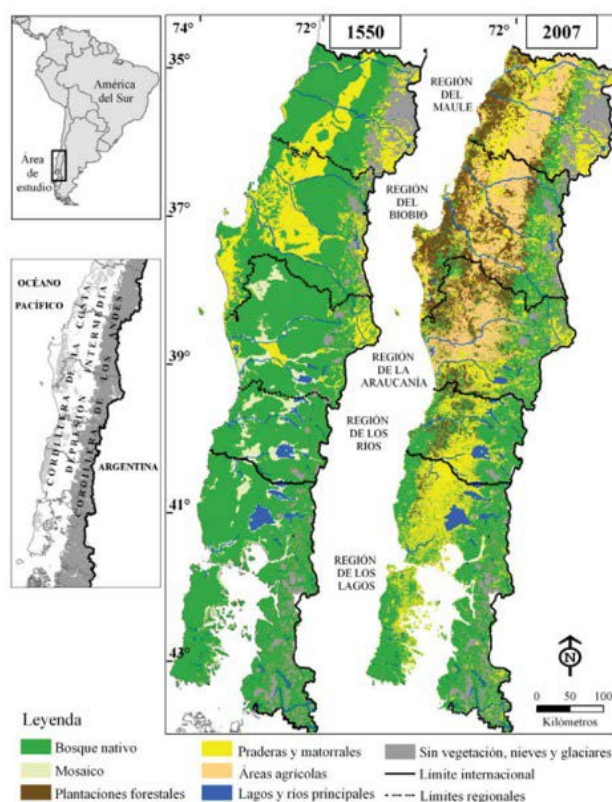


Figura 4. Variación de la cobertura de bosques y cambio de uso del suelo en la ecorregión valdiviana en el periodo 1550-2007. Citado de Lara et al. (2012).

³⁴ CR2 (2024). Modelo forestal de Pinochet: Analizan impacto de decreto que reemplazó bosque nativo por monocultivo. Recuperado en: <https://www.cr2.cl/modelo-forestal-de-pinochet-analizan-impacto-de-decreto-que-reemplazo-bosque-nativo-por-monocultivo-el-desconcierto/>

³⁵ CIPER (2020). El avance de la desertificación: las 22 mil hectáreas de bosque nativo que CONAF aprobó talar sin reforestar. Recuperado en: <https://www.ciperchile.cl/2020/11/30/el-avance-de-la-desertificacion-las-22-mil-hectareas-de-bosque-nativo-que-conaf-aprobo-talar-sin-reforestar/>

³⁶ El 2020, la CGR emitió un dictamen que declaró que es incompatible autorizar un plan de manejo de corta de bosque nativo para recuperación de terrenos con fines agrícolas, por cuanto dicho permiso no cumpliría con el objeto de proteger, recuperar y mejorar el bosque nativo para asegurar la sustentabilidad forestal y la política ambiental, como señala la Ley de Bosque Nativo (2008). Además, se solicitó a CONAF adoptar las medidas que correspondan para dar cumplimiento a lo concluido. Esta medida fue acatada por CONAF en abril, instruyendo el término de ingreso de solicitudes para autorizar esas sustituciones. Esto fue posible gracias a la articulación de la organización Defensora Nagual, la diputada Alejandra Sepúlveda (actualmente senadora) y la Agrupación de Ingenieros(as) Forestales por el Bosque Nativo (AIFBN), quienes presentaron un informe técnico-jurídico que influyó en el veredicto de CGR. En este proceso también se sumaron diversos actores comunitarios.

En el contexto de la dictadura, se impuso el pago de bonificaciones para la forestación, venta a bajos precios de patrimonio, tierras fiscales e infraestructura forestal estatal ligada a la madera y celulosa que fue comprada por los grupos Angelini (Arauco) y Matte (CMPC-Forestal Mininco) (Monje et al., 2024; Moreno, 2015). Entre 1976 y 2015, los montos invertidos en el periodo de vigencia del instrumento de fomento alcanzaron los US\$ 657.452.332. Cabe señalar que el 15% de la superficie bonificada correspondió a pequeños(as) propietarios(as) forestales³⁷, mientras que el 85% a otros/as propietarios/as, desagregado en un 32% correspondiente a medianos/as propietarios/as, el 12% a grandes propietarios/as y el 41% a consorcios forestales (CONAF, 2016a).

Durante las últimas décadas, son tres grandes empresas (principales beneficiadas de los subsidios de forestación) las que se han ido posicionando con el 64% de las plantaciones forestales, el 100% de las plantas de celulosa, el 81% de las plantas de papel y cartón, el 75% de las fábricas de paneles de madera, el 37% de la producción de astillas, el 26% de los aserraderos y el 36% de los viveros (Reyes y Nelson, 2014). El reemplazo de bosques nativos fue consecuencia de grandes distorsiones en el mercado de tierras, producidas por los subsidios a la forestación (Ramírez et al. (1998) citado por Reyes y Nelson, 2014). A su vez, Niklitschek (2006) indica que el factor clave para la expansión de las plantaciones forestales fue la eliminación de la prohibición de exportación de troncos, lo que aumentó significativamente la renta de la tierra. El efecto combinado de políticas de liberalización comercial y subsidios a la forestación impulsó la sustitución de bosques (Reyes y Nelson, 2014).



Figura 5. D.L. N°701, instrumento de fomento a la forestación.

En 1980 se publicó una nueva Constitución, y en su artículo 19° se reconoció como derecho el “vivir en un medioambiente libre de contaminación”,³⁸ poniendo por primera vez la obligación del Estado a que este derecho no sea afectado y tutelar la conservación de la naturaleza³⁹ (Moraga et al., 2023). Con el Código de Aguas publicado en 1981, se estableció al agua como un bien transable en el mercado y se separó de la tierra mediante el mecanismo de solicitud de derechos de agua. En este nuevo marco constitucional, la regulación sobre los recursos naturales siguió adaptándose a los requerimientos de la creciente demanda industrial y mercantil (Moreno, 2015).

³⁷ Hasta 1997, solo el 6% de los subsidios se pagó a pequeños propietarios.

³⁸ La garantía de vivir en un medio ambiente libre de contaminación ha sido interpretada tanto por la doctrina como la jurisprudencia como el derecho a vivir en un medio ambiente adecuado. Es decir, el resguardo de que el entorno posea características que lo hagan apto para el desenvolvimiento de la vida humana y de los ecosistemas que en él existen (CONAF, 2017). Esto implica que la propiedad privada tiene límites legales para proteger el medio ambiente, como también lo que dictan tratados internacionales suscritos por Chile.

³⁹ Luego, con la Ley N°18.825 de 1989 se entiende que los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile limitan el ejercicio de soberanía nacional y poder público estatal.

En 1984 se promulgó la Ley N°18.362 que crea el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), que corresponde a aquellos ambientes naturales, terrestres o acuáticos que el Estado protege y maneja para lograr su conservación. Llegando a la democracia es cuando empezarían a surgir nuevas políticas públicas e instituciones que buscarían reforzar la protección de bosques y otras formaciones vegetacionales nativas, para así intentar transitar hacia la sustentabilidad y mitigar impactos de los diversos sectores productivos. A través del Decreto N°29 (1990) del Ministerio de Agricultura (MINAGRI) se declara a la araucaria (*Araucana araucana*) como monumento natural, misma condición que el alerce (*Fitzroya cupressoides*) declarado en 1977 mediante el Decreto N°490. Es en 1992 cuando se ingresa el primer proyecto de Ley de Bosque Nativo, la que posteriormente tardaría 16 años en ser promulgada por la resistencia de diversos sectores productivos (Donoso, 2012). Posteriormente, en 1995, mediante el Decreto N°13 se declararon monumentos naturales al queule (*Gomortega keule*), ruil (*Nothofagus alessandrii*), belloto del norte (*Beilschmiedia miersii*), belloto del sur (*Beilschmiedia berteroana*) y pitao (*Pitavia punctata*).⁴⁰

En los años 90 se inició una intensa discusión sobre la necesidad de contar con una ley que se preocupara por el manejo y protección de los bosques nativos. Tras 16 años de discusión parlamentaria, en 2008 se promulgó la Ley N°20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal.⁴¹ Esta ley plantea como objetivos la protección, la recuperación y el mejoramiento de los bosques nativos, con el fin de asegurar la sustentabilidad forestal y la política ambiental. Sin embargo, la implementación de esta ley ha sido muy cuestionada. Hasta el día de hoy, este instrumento no hace una adecuada lectura de la realidad de la población objetivo, las particularidades

territoriales y de la diversidad de ecosistemas nativos (bosques, cactáceas, suculentas y matorrales nativos), estableciendo bonificaciones poco atractivas y la aplicación de mecanismos sobrecargados de burocracia⁴², generándose un marco rígido incapaz de adecuarse a los distintos escenarios políticos, geográficos, financieros y sociales, en especial el segmento correspondiente a los pequeños y medianos propietarios, las comunidades rurales e indígenas (AIFBN, 2025).



Figura 6. Ley N°20.283, sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal.

⁴⁰ Estas declaratorias se fundan en la convención de Washington suscrito por Chile y prohíben corta o explotación de especies, salvo casos especiales.

⁴¹ Precisa definiciones de bosque, regula planes de manejo, establece fondo de conservación, recuperación y manejo de bosque nativo, un fondo de investigación, un consejo consultivo, establece procedimientos, sistemas de fiscalización y sanciones, normas de protección ambiental que deben ser consideradas en el manejo y en la intervención de proyectos que se someten a evaluación ambiental.

⁴² Cabe señalar que esta ley entrega una mayor bonificación a personas propietarias de bosques quienes buscan manejar bajo objetivos madereros (10 UTM/ha), entregando la mitad de los recursos (5 UTM/ha) a otros objetivos como productos forestales no madereros (ejemplo, manejo para obtención hojas, frutos, semillas o flores) o actividades que favorezcan la regeneración, recuperación o protección de formaciones xerofíticas de alto valor ecológico o de bosques nativos de preservación. Esto ha provocado que los incentivos de la ley se direccionen en su gran mayoría a manejar bajo objetivos productivos como el maderero (84% de las bonificaciones en el periodo 2010-2024).

En 1994 aparece la Ley de Bases Generales de Medio Ambiente, que buscó regular a los sectores productivos para compatibilizar proyectos de inversión con el resguardo del medioambiente⁴³ (Moraga et al., 2023). Con ello, se crea la Corporación Nacional de Medioambiente (CONAMA) y por primera vez establece un procedimiento vinculado a la evaluación de impacto ambiental de proyectos definidos por ley⁴⁴ y revisados en el Sistema Evaluación Impacto Ambiental (SEIA) que se crearía posteriormente. Esto en un contexto encarnizado de debate público y político entre intereses de empresas forestales⁴⁵ y otras de diversos sectores productivos, agrupaciones ecologistas, academia e instituciones técnicas, donde la destrucción y degradación de bosques y formaciones vegetacionales nativas no se detenía (Camus et al., 2014).

En 2005 se realizan evaluaciones del desempeño ambiental de Chile por parte de CEPAL, previo al ingreso del país a la OCDE. Ellas desencadenan la promulgación de instrumentos que dan paso a la creación del Ministerio de Medio Ambiente (MMA) en el año 2010 (Ley N°20.412), Superintendencia de Medio Ambiente (SMA), Servicio de Evaluación Ambiental^{46,47} (SEA) y en 2012 a los Tribunales Ambientales (Ley N°20.600) como un contrapeso judicial especializado ante las decisiones administrativas y de privados (Moraga et al., 2023). También se reconoce la responsabilidad por daño ambiental, y se abre un espacio de participación ciudadana con el objetivo de que la población pueda ser informada, obtener respuestas fundamentadas a sus observaciones, aportar información relevante a la evaluación ambiental e incluso tener la instancia de reclamación ante respuestas consideradas insuficientes (SEA, 2026)⁴⁸. Desde 2010 Chile ha establecido compromisos voluntarios a nivel internacional en materia de

reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, donde destacan más recientemente la Contribución Nacional Determinada (NDC) presentada el 2015, donde se menciona explícitamente que la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales es una de las principales herramientas para la reducción de emisiones asociado al sector Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura (CONAF, 2016b).

En 2016 se oficializa el Derecho Real de Conservación a través de la Ley N°20.930, que establece un acuerdo voluntarios entre la persona propietaria de un terreno y un tercero interesado en la conservación del patrimonio ambiental correspondiente, o de parte de los atributos o funciones de dicho patrimonio. En 2020 se promulga la Ley N°21.202 que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger humedales urbanos.

En 2022 se promulga la Ley N°21.455 Marco de Cambio Climático, que establece un marco jurídico para alcanzar la neutralidad de emisiones de gases de efecto invernadero al año 2050 y enfrentar los desafíos del cambio climático. Para alcanzar las metas establecidas, la estrategia climática a largo plazo deberá establecer lineamientos relativos a conservación de ecosistemas, restauración ecológica, forestación y reforestación con especies nativas, tecnologías y prácticas para la captura y almacenamiento de carbono, incluyendo consideraciones sobre las opciones de reducción de riesgos basadas en los océanos y sus efectos de mitigación. Se señala de forma explícita que los lineamientos no incentivarán la plantación de monocultivos forestales.

⁴³ Normas de calidad ambiental, de emisión, regulación de planes de manejo, prevención y descontaminación.

⁴⁴ Aparecen las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) y Estudios de Impacto Ambiental (EIA).

⁴⁵ El argumento principal del sector forestal se vincula a la propiedad privada, libertad de mercado y la relevancia nacional de la actividad forestal (Camus et al., 2021). Este argumento también se ha escuchado en otros sectores productivos que se resisten al fortalecimiento de procesos de regulación ambiental.

⁴⁶ “Todo el que cause daño al medioambiente, estará obligado a repararlo materialmente, a su costo, si ello fuere posible e indemnizarlo en conformidad a la ley”. Art. 3 Ley N°19.300.

⁴⁷ Alteración significativa que se hace al ambiente o alguno de sus componentes.

⁴⁸ SEA (2026). Participación ciudadana. Recuperado en: <https://www.sea.gob.cl/evaluacion-ambiental/participacion-ciudadana>

En 2023 se promulga la Ley N°21.600 que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SBAP), dependiente del MMA. Esta ley tiene por objeto la conservación de la diversidad biológica y la protección del patrimonio natural del país, teniendo responsabilidad en la conservación in situ y ex situ, la preservación y uso sustentable de genes, especies y ecosistemas y la restauración. Previo a la aparición de este servicio, existía dispersión normativa respecto a la creación y protección de ellas, siendo el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado (SNASPE) administrado por CONAF, la Ley de Bosques, la Ley General de Pesca y Acuicultura, la Convención Internacional para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas de América, la Convención de Ramsar sobre protección de humedales y la Ley 19.300 de Bases Generales del Medioambiente los instrumentos que fueron claves en la creación de áreas de protección (CONAF, 2017). Este nuevo Sistema de Áreas Protegidas (SNAP), también incorporará las áreas protegidas privadas, las cuales formarán parte íntegra del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, debiendo acogerse a alguna de las categorías establecidas en la ley ⁴⁹.

En 2025 se promulga la Ley N°21.744 que crea el Servicio Nacional Forestal (SERNAFOR), que viene a reemplazar a CONAF, dependiente del MINAGRI. Este nuevo servicio tiene como objetivo la protección, el fomento, la conservación, la preservación, la recuperación, la restauración y el manejo y regulación del uso sustentable de los bosques y demás formaciones vegetacionales del país y de los componentes de la naturaleza asociados a éstas; así como el desarrollo de nuevos bosques y otras formaciones vegetacionales en suelos de aptitud preferentemente forestal. Esta nueva institución deberá garantizar la provisión continua de servicios ecosistémicos de los bosques y demás formaciones vegetacionales para satisfacer la demanda social

actual y futura; así como el desarrollo sustentable de la actividad forestal, velar por la protección contra incendios forestales y que su acción se realice de manera equitativa e inclusiva en los territorios y ámbitos en que interviene.



Figura 7. Línea de tiempo de las políticas vinculadas a bosques y otras formaciones vegetacionales.

⁴⁹ Reserva de Región Virgen; Parque Nacional; Monumento Natural; Reserva Nacional; Área de Conservación de Múltiples Usos; y: Área de Conservación de Pueblos Indígenas.

Considerando estos antecedentes, nos permitimos el siguiente análisis y reflexiones:

El Estado de Chile ha contado con una pulsión ambivalente durante toda su historia. Por un lado, una vocación productiva intensa del paisaje; y por otra la necesidad de promover y proteger los múltiples servicios que entregan ecosistemas naturales. La institucionalidad no ha sido capaz de equilibrar la mirada del desarrollo con la sustentabilidad^{50,51}, y ha abordado al paisaje de forma fragmentada, no planificada y sin participación social. La modernización e integración de servicios públicos, ejecución de políticas a largo plazo, y actualización vinculante de instrumentos con una mirada global sigue siendo un pendiente para evitar la destrucción y degradación de la superficie nacional de bosques, suculentas, cactáceas y matorrales nativos en cuencas estratégicas, resguardando servicios ecosistémicos y la calidad de vida en comunidades rurales.

Si bien, la política pública ha generado resguardos ambientales e instancias de participación social acotadas en estos últimos 50 años⁵², es un hecho que su rol garante de derechos ha carecido de instituciones ambientales fuertes, con financiamiento y capacidades reales de fiscalización y sanción (Moreno, 2015; Moraga et al., 2023). Esto evidencia la preeminencia de intereses económicos en las políticas de bosques y otras formaciones vegetacionales, configurando una institucionalidad forestal-ambiental con serios problemas estructurales, que favorecen los modelos productivos exportadores que solo miran al corto plazo (Camus, 2001; Camus et al., 2014; Monje et al. 2025; AIFBN, 2024; AIFBN, CHIC y

CIEM, 2025). La jurisprudencia sigue evidenciando colisiones de derecho entre la propiedad/ iniciativa privada y el derecho de resguardar un entorno apto para el desenvolvimiento de la vida humana y de los ecosistemas nativos. Mientras esto sucede, los territorios siguen siendo presionados para abastecer mercados internacionales, y las ganancias generadas por esa explotación de recursos no se ve reflejada en una mejora en calidad de vida en el sector rural e interfaz urbano-rural.

A nivel regional y local, el modelo industrial forestal ha afectado el bienestar de las comunidades, incluso existiendo una estrecha correlación entre los municipios con una alta prevalencia de monocultivos forestales y los índices de desarrollo humano más bajos. Mientras las empresas forestales chilenas se han integrado vertical y horizontalmente para mantener una alta competitividad en el mercado global, se ha incrementado la concentración económica (Reyes y Nelson, 2014), fomentado una mayor desigualdad, tanto al concentrar la riqueza en un reducido número de personas propietarias de empresas como al controlar los mercados de tierras, mano de obra, entre otros.

En relación con el modelo agroexportador, existe concentración de los derechos de aprovechamiento de aguas para actividades productivas de empresas, acrecentando la pobreza rural por falta de este recurso para riego para la pequeña producción. El sistema de producción de frutales y su intensificación en la zona norte y centro del país, ha generado una fuerte presión sobre los bosques, cactáceas, suculentas y matorrales nativos, la sobreexplotación del agua y los suelos, produciendo un gran impacto

⁵⁰ Datos del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) indican que en el país hay registro de 131 conflictos socioambientales (77 activos, 33 latentes y 24 cerrados). El 63% de esos conflictos han sido provocados por el sector minero y energético. El Servicio Evaluación Ambiental, que administra el SEIA, es reconocido por cuestionadas decisiones que han afectado a las áreas protegidas del Estado y otros ecosistemas de preservación.

⁵¹ Las políticas públicas promovidas por el MINAGRI históricamente han buscado el fortalecimiento de la producción intensiva y la exportación industrial forestal-agrícola, dejando en una situación de precariedad a los de ecosistemas nativos. Ha hecho competir visiones de desarrollo entre lo que es agrícola y forestal, desconociendo que ambos sectores son fundamentales para el desarrollo rural local y la agricultura familiar campesina (AIFBN, 2024).

⁵² El tejido social ha pasado por momentos fluctuantes de activación en la historia de Chile. Luego de un prominente movimiento social sindical y campesino que activó al proletariado y campesinado en las décadas de los 50 y 60, la dictadura militar del 1973 fue exitosa en apagar la actividad social organizada (Delamaza y Mlynarz, 2021). Con el regreso a la democracia, ha habido también momentos de activación que se pausaron por efecto de la pandemia. En el escenario post Ley N°20.500 de 2011, es relevante conocer cómo se articulan las organizaciones en escalas locales, considerando las barreras que veremos y una marcada dinámica de desconfianza social en el poder judicial, congreso y sistema político que se extiende al menos desde una década en Chile (COES, 2024).

sobre el paisaje. El impulso del país hacia un modelo agroexportador frutícola se ha generado prácticamente sin consideraciones ambientales ni haciéndose cargo de la biodiversidad. Los proyectos agrícolas no son evaluados en el SEIA, ni aun aquellos que implican un cambio en el uso del suelo; es decir, en los que se incorporan nuevas tierras agrícolas mediante afectación de vegetación nativa, o aquellos que implican la plantación de frutales en suelos con pendientes con alto riesgo de erosión (Fundación TERRAM, 2023).

Para abordar estos impactos socioambientales negativos, las empresas forestales chilenas han optado por la certificación forestal, especialmente la certificación FSC como instrumento regulador del mercado (Camus et al., 2021; AIFBN, 2024). Si bien este proceso ha mejorado el desempeño de algunas empresas forestales y ha ayudado a las organizaciones locales a abordar problemas urgentes, varios factores limitan su eficacia. Algunos autores hablan de una “certificación ligera”, describiendo un proceso de certificación carente de rigor como uno de estos factores, mientras que otros cuestionan el nivel de independencia de los organismos de certificación (Reyes y Nelson, 2014; AIFBN, 2013, AIFBN, 2018). FSC no ha sido eficaz en limitar y sancionar colusiones en el sector paplero, justamente donde el mercado debería generar competencia (Donoso y López, 2016; AIFBN, 2018).



Figura 8. Similitudes del modelo industrial forestal y el modelo agroexportador.

Tanto el sector agrícola como el forestal se asemejan por la acumulación de la propiedad en pocas empresas, que mediante economías de escala alcanzan rápidamente volúmenes importantes de producción, lo que facilita su inserción en los mercados internacionales en condiciones competitivas. Como contrapartida, los habitantes tradicionales del campo se han transformado en operarios o temporeros, debilitando su autonomía, modificando su modo de vida tradicional y transformando de paso la fisonomía del campo chileno (Fundación TERRAM, 2011). Esto se ha traducido en que degradación de bosques nativos y pobreza son indicadores que se relacionan positivamente (Bannister, J. et al., 2024). Durante décadas, el Estado ha validado la distribución desigual de los beneficios, afectación de la microeconomía y la proliferación de conflictos socioambientales para enfocarse en la macroeconomía, el PIB y las exportaciones. Mientras los efectos de este modelo se traducen en degradación de campos, menor disponibilidad de agua, mayor recurrencia de incendios forestales –entre otros efectos–, la sociedad civil solicita ampliar la participación en el diseño de las políticas públicas para proponer e impulsar el tránsito hacia modelos de desarrollo con una mirada multidimensional.

El Estado, su institucionalidad y sus políticas públicas tienen la necesidad y oportunidad de mejorar las estrategias que se están implementando en el país, para promover la conservación de los bosques y otras formaciones vegetacionales nativas para resguardar el funcionamiento de las cuencas hidrográficas, y con ello la economía local y nacional. Es imperante contar con una nueva institucionalidad e instrumentos, con un diseño integral que se construya a partir de la participación de quienes habitan los territorios, para así generar herramientas pertinentes, aceptadas y que permitan enfrentar con eficiencia la crisis socioambiental que persiste en el sector rural – nacional y global– por destrucción de ecosistemas nativos; y así reducir la vulnerabilidad socioecológica ante efectos del cambio climático, pandemias y la desaparición de la biodiversidad nativa en los territorios.

6. Conclusiones

Los modelos de desarrollo impulsados por Estados y mercados han transformado profundamente los ecosistemas y las formas de vida asociadas a ellos. Si bien, durante las últimas décadas se han fortalecido los marcos normativos y los compromisos internacionales para la conservación, los avances siguen siendo insuficientes frente a la magnitud de la crisis climática, la que está afectando a las poblaciones más vulnerables. La persistencia de la destrucción y degradación de los bosques y otras formaciones vegetacionales nativas, y la pérdida de la biodiversidad que albergan, evidencia con claridad que hay un serio problema de gobernanza. Chile no es un Estado exento de esta realidad, donde existe tensión permanente entre la explotación productiva que amenaza la permanencia de bosques y otras formaciones vegetacionales nativas, y los esfuerzos de conservación impulsados por OSC.

Los desafíos actuales exigen superar enfoques sectoriales y promover una gestión integrada de los ecosistemas nativos, por su rol estratégico para enfrentar los efectos de la crisis climática, resguardando la biodiversidad y el bienestar de las comunidades rurales. Para transformar este escenario, es urgente construir una política forestal (normativas y programas asociados a bosques y otras formaciones vegetacionales) con enfoque territorial, participativo e intercultural, que reconozca la diversidad de actores, conocimientos y modos de vida que habitan y cuidan los bosques. Articular intereses públicos, privados y territoriales para promover formas de desarrollo compatibles con la protección de los ecosistemas, el desarrollo económico y bienestar social.

La política forestal debe dejar de ser un instrumento técnico-administrativo, desconectado de la vida de las comunidades, para convertirse en una herramienta que resuelva problemas y responda a necesidades de todas las personas que viven en el territorio. Se deben dar garantías de que las decisiones para el diseño e implementación de políticas públicas se tomen con base en diagnósticos situados, experiencias locales y principios de inclusión, participación y justicia social. De ello dependerá la capacidad de enfrentar el cambio climático y resguardar la biodiversidad, economía y bienestar social para las generaciones futuras.

7. Referencias

Agrupación de ingenieros/as forestales por el bosque nativo AIFBN (2013). Objeciones al documento “Resumen Publico de la Evaluación del Manejo Forestal Según Estándar FSC”: Forestal Arauco SA 20 pp. Recuperado en http://www.bosquenativo.cl/descargas/FSC_2013/objeciones_AIFBN_auditoria_arauco_130423.pdf

Agrupación de ingenieros/as forestales por el bosque nativo AIFBN (2018). Sello FSC-Chile: Las fallas del proceso de certificación forestal. Recuperado en: <https://bosquenativo.cl/sello-fsc-chile-las-fallas-del-proceso-de-certificacion-forestal/>

Agrupación de ingenieros/as forestales por el bosque nativo AIFBN (2024). Un nuevo modelo forestal para enfrentar la sequía, las inundaciones, los incendios forestales y la desertificación. Disponible en: https://cl.boell.org/sites/default/files/2024-12/propuestas-de-un-nuevo-modelo-forestal-para-enfrentar-desastres-climaticos_aifbn_hb_final_2024-1.pdf

Agrupación de ingenieros/as forestales por el bosque nativo AIFBN (2025). Minuta técnica sobre la Ley 20.283 sobre Recuperación y Fomento Forestal del Bosque Nativo.

Almonacid, F. (2009). El problema de la propiedad de la tierra en el sur de Chile (1850-1930). *Historia* 42.

Bannister, J., Ovalle, J., Vargas-gaete, R., Claramunt-Torche, V., (2024) Restauración de ecosistemas forestales. Editorial Universitaria.

Bengoa, José (1999). Historia de un Conflicto: El estado y los mapuches en el siglo XX.

Beer, C. (2023). Bankrolling biodiversity: the politics of philanthropic conservation finance in Chile. *EPE: Nature and space*.

Agrupación de Ingenieros/as Forestales por el Bosque Nativo (AIFBN), Centro Internacional Cabo de Hornos (CHIC) y Corporación CIEM Aconcagua (CIEM) (2025). El Observatorio de los Bosques y las Políticas Forestales –Bosquentrama–. Nuestra relación con los bosques: Construyendo puentes entre los territorios y las políticas forestales. Recuperado en: <https://bosquentrama.cl/recurso/nuestra-relacion-con-los-bosques-construyendo-puentes-entre-los-territorios-y-las-politicas-forestales-1er-reporte-bosquentrama-julio-2025/>

Camus, P. (2001). Erosión, inundaciones y forestación: Mitos fundadores del bosque contemporáneo. *Revista de geografía norte grande*, 28: 133-142 del 2001.

Camus P. (2003). Federico Albert: Artífice de la gestión de los bosques de Chile. *Revista de Geografía norte grande*, núm. 30, 2003, pp 55-63.

Camus P. (2014). De la Panacea a la tragedia: Bosques, erosión y forestación en Chile, siglos XIX y XX. *Revista de historia iberoamericana*.

Camus P., Castro S. y Jaksic, F. (2014). Historia y política de la gestión forestal en Chile a la luz del pino insignie radiata. *Invasiones Biológicas en Chile*. Ediciones UC.

Centro de Estudios de conflicto y Cohesión Social (COES) (2024). Radiografía de la Cohesión Social en Chile 2016-2023.

CONAF, (2016a). Decreto Ley 701: Cuarenta Años de Incentivos a la Forestación (1975-2015). Recuperado en: <https://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/2334>

CONAF (2016b). Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales. Recuperado en: <https://www.enccrv.cl/estrategia-nacional>

CONAF (2017) Manual de Estudios Cambio Climático y Bosques: Regulación Jurídica Nacional e Internacional desde un Enfoque de REDD+ y Aplicado a la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales (ENCCRV) (2017-2025) de Chile. Recuperado en https://redd.unfccc.int/uploads/4833_8_manual_de_estudios.pdf

Gobierno de Chile (2023). Estrategia de Chile para la implementación de la agenda 2030. Recuperado en: https://www.chileagenda2030.gob.cl/wp-content/uploads/2025/04/Estrategia_de_Implementacion_Agenda2030.pdf

Delamaza, G. y Mlynarz, D. (2021). Ensayo crítico sobre el marco político-institucional de la sociedad civil en Chile: aciertos, limitaciones y desafíos.

Donoso, C. (2012). Una mirada a nuestros bosques nativos y su defensa. María Cuneo ediciones.

Donoso, V. y López, F. (2016). Escándalos corporativos en Chile: impacto de los precios accionarios de las empresas involucradas. Revista gestión y tendencias (Gesten). Volumen 1, número 2.

Folchi, M. (2001). La insustentabilidad de la industria del cobre en Chile: los hornos y los bosques durante el siglo XIX. Revista Mapocho N. 49: 149-175, 2001. ISSN: 0716-2510. Santiago de Chile. Recuperado en: <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/122791/COBRE-BOSQUES%20%28Mapocho%2C%202001%29.pdf?sequence=1>

Fundación Geoglifos de Tarapacá, 2021. Pampa del Tamarugal: ejemplo internacional de forestación. Recuperado en: <https://www.fgt.cl/pampa-del-tamarugal-ejemplo-internacional-de-forestacion/>

Fundación TERRAM (2011). Potencia alimentaria y forestal o la transformación del Chile rural. Recuperado en: https://www.terram.cl/potencia_alimentaria_y_forestal_o_la_transformacion_del_chile_rural/

Fundación TERRAM (2023). Erosión de suelos y crisis hídrica: Las sombras del modelo agroexportador del Palto. Segunda edición. Recuperado en: https://www.terram.cl/descargar/naturaleza/agua/app_-_analisis_de_politicas_publicas/Erosion-de-suelos-y-crisis-hidrica-2023-2da-Edicion.pdf

Gay, C. (1865). Historia física y política de Chile. Agricultura. (Vol. 2). Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria. 451p

Gibadullina, A. (2023). Who owns and controls global capital? Uneven geographies of asset manager capitalism. Environment and Planning A: Economy and Space, 56(2), 558-585. <https://doi.org/10.1177/0308518X231195890>

Ginocchio, R., Melo, O. Pliscoff, P. Camus y P. Arellano, E. (2019). Conflicto entre la intensificación de la agricultura y la conservación de la biodiversidad en Chile: Alternativas para la conciliación. Centro de Políticas Públicas.

Guevara, T. (2000) El pueblo mapuche. Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2000. Recuperado en: https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/el-pueblo-mapuche--0/html/ff91c804-82b1-11df-acc7-002185ce6064_29.html

IPBES (2026). Summary for Policymakers of the Methodological Assessment Report on the Impact and Dependence of Business on Biodiversity and Nature's Contributions to People. Jones M., Polasky S., Rueda X., Brooks S., Carter Ingram J., Egoh B. N., von Hase A., Kohsaka R., Kulak M., Leach K., Loyola R., Mandle L., Rodriguez-Osuna V., Schaafsma M. and Sonter L. J. (eds.). IPBES secretariat, Bonn, Germany. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15369060>

Jonsson f. and Wennerlind C. (2024) The Intellectual Origins of the Anthropocene. Recuperado en: <https://geopolitique.eu/en/articles/the-intellectual-origins-of-the-anthropocene/>

Lara, A., Solari, ME, Prieto, M. y Pena, M. (2012). Reconstrucción de la cobertura de la vegetación y uso del suelo hacia 1550 y sus cambios a 2007 en la ecorregión de los bosques valdivianos lluviosos de Chile (35[grados]-43[grados]30'S). Bosque 33(1): 13-23. Recuperado en: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-92002012000100002

Lesniewska, F. (2005). Laws for forests. An introductory guide to international forest related legal materials that shape forest ethics and practice. IIED.

- Monje, Y., Riesco, M. Hora, B. y Marchant, C. (2024). Trayectorias en la construcción del “Bosque”. Transformaciones, discursos y efectos espaciales de la legislación forestal chilena entre 1872 y 1974. *Revista historia* N° 31 (2024):1-32 /hc394. Recuperado en: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-88322024000100509
- Moraga, P. Ossandón, J. Sameshima, S. y Chahuan, F. (2023). Memoria Ambiental: la historia de la institucionalidad ambiental, a cincuenta años del golpe militar *Revista de derecho ambiental* núm. 20.
- Moreno del Valle, F. (2015). Análisis histórico-jurídico de la regulación del bosque nativo en Chile: Orientaciones y finalidades en la ley 20.283». Tesis de pregrado. Universidad de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/130039/An%C3%A1lisis-hist%C3%B3rico-jur%C3%ADdico-de-la-regulaci%C3%B3n-del-bosque-nativo-en-Chile.pdf?sequence=1>
- Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales (WRM) (2022). Cómo las políticas y las agencias sobre bosques promueven la destrucción sostenible. Recuperado en: <https://www.biodiversidadla.org/Documentos/Como-las-politicas-y-las-agencias-sobre-bosques-promueven-la-destruccion-sostenible>
- Niklitschek, M. (2006). Liberalización comercial y cambios de uso de la tierra: explicando la expansión de tierras forestadas en Chile. *Ciencias forestales* 53(3): 385-394.
- Núñez, A. Aliste, E. y Bello, A. (2017). Discursos ambientales y procesos de fronterización en Patagonia-Aysén (Chile): De los paisajes de la mala hierba a los del bosque sagrado.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1991). Convención N°169 sobre pueblos Indígenas y tribales.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (S.F). Conferencias, medio ambiente y desarrollo sostenible. Recuperado en <https://www.un.org/es/conferences/environment>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1992). Convenio sobre diversidad biológica.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1993). Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro, 3 al 4 de junio de 1992. Volumen I. Resoluciones aprobadas por la Conferencia.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2020). Evaluación de los recursos forestales mundiales 2020 - principales resultados. Roma. Recuperado en: <https://doi.org/10.4060/ca8753es>
- Otero L. (2006). La Huella del fuego. Historia de los bosques nativos. Poblamiento y cambios en el paisaje del sur de Chile. Pehuen editores. Santiago.
- Reyes Gallardo, R. y Nelson, H. (2014). La historia de dos bosques. ¿Por qué los bosques y los conflictos forestales aumentan en Chile? *International Forestry Review* 16(4) 2014. Páginas 379-388.
- Ritchie H. (2021). Deforestation and Forest Loss. Published online at OurWorldinData.org. Retrieved from: <https://archive.ourworldindata.org/20251212-112521/deforestation.html>
- Russel, M. (2020) Forests in south-east Asia Can they be saved? European Parliamentary Research Service
- Springer, J., Campese, J. and Nakangu, B. (2021). The Natural Resource Governance Framework – Improving governance for equitable and effective conservation. Gland, Switzerland: IUCN.
- Stehber, R., Osorio, G. y Cerda J. (2021). Mapocho incaico sur: El tawantinsuyu entre el río Maipo y el cordón de Angostura. *Boletín del museo chileno de arte precolombino*. Vol. 26, N. 2, 2021, pp. 79 -105, Santiago de Chile. Recuperado en: <https://www.scielo.cl/pdf/bmchap/v26n2/0718-6894-bmchap-26-02-79.pdf>

Torrejón, F. Cisternas, M. Alvial, I. y Torres, L. (2011). Consecuencias de la tala maderera colonial en los bosques de alerce de Chiloé, sur de Chile (siglos xvi-xix). *Magallania* (Chile), 2011. Vol. 39(2):75-95. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/magallania/v39n2/art06.pdf>

Universidad de Chile (UCH) (2023). Informe País: Estado del medio ambiente y del patrimonio natural 2022. Recuperado de: <https://uchile.cl/publicaciones/206797/informe-pais-estado-del-medio-ambiente-y-del-patrimonio-natural-2022>

Vicuña Mackena, B. (1868). La conquista de Arauco discurso pronunciado en la Cámara de Diputados en su sesión de 10 de agosto. Imprenta del Ferrocarril, 1868. Disponible en: <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-7806.html>



Contexto de los bosques de Chile y el Mundo



Bosquentrama



Bosquentrama



Bosquentrama



www.youtube.com/@bosquentrama

<https://bosquentrama.cl>

<https://bosquenativo.cl>