

Jornadas profesionales sobre prevención de incendios forestales

Cuenca, 25-28 de setiembre de 1995

monte por parte de los habitantes de las ciudades, sin un conocimiento suficiente de las exigencias del bosque, constituye un grave riesgo permanente de incendio. Este riesgo se agrava por el proceso de abandono de numerosas propiedades.

En estas condiciones, la prevención de incendios exige:

1.- Un programa de educación y comunicación que ofrezca a la población una cultura forestal de base profesional, en orden a lograr una comprensión, un uso correcto del monte.

2.- Una política fiscal, administrativa y de incentivos a la silvicultura, que haga económica-

mente viable esta actividad.

3.- Dado el predominio de la pequeña propiedad, resulta prioritario el apoyo al asociacionismo entre los propietarios.

4.- La gestión de los montes - tanto en su función económica como recreativa y ambiental- debe ser responsabilidad directa de los selvicultores y de las comunidades directamente implicadas. Esto tiene particular importancia para evitar el riesgo de incendio, en el caso de los espacios naturales protegidos, y exige una modificación de la Ley 4/1989 para que contemple el necesario consenso con las poblaciones afectadas.

Conclusiones y recomendaciones

Estas Jornadas, organizadas por la Confederación de Organizaciones de Selvicultores de España (COSE), son continuación de las celebradas hace un año en el mismo lugar, la sede de la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo de Cuenca.

Para su organización, la COSE ha contado con el apoyo económico de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza, del MAPA, y del Reglamento (CEE) nº 2158/92 de la Unión Europea.

En las Jornadas se han considerado las conclusiones elaboradas en 1994, así como las experiencias de prevención desarrolladas en varias CC.AA, así como en Francia y en Portugal.

Han participado en los debates propietarios forestales, alcaldes de municipios con propiedad forestal, profesores universitarios, funcionarios del MAPA y de las CC.AA, etc.

Las conclusiones de los debates han sido las siguientes, distribuidas según las tres mesas de trabajo que las elaboraron:

Mesa nº 1

Acciones sobre las causas socioeconómicas del riesgo de incendios forestales

El creciente uso social del

Mesa nº 2

Selvicultura preventiva y restauración de zonas incendiadas

Selvicultura preventiva

La situación actual del territorio es consecuencia de los cambios de uso que han ocurrido durante los últimos decenios. Estos cambios han originado una estructura del monte homogénea, con pérdida del modelo en mosaico que el territorio tuvo en su día. Ello, junto con condiciones meteorológicas adversas, ha propiciado el creciente número de puntos de fuego que tenemos en la actualidad, así como la generación de bajo número de incendios que se propagan afectando a grandes superficies.

Para conseguir que estos incendios no excedan de límites tolerables, tanto en superficie afectada como en su intensidad, es necesario ordenar el territorio de tal forma que pueda restablecerse en lo posible una estructura paisajística diversificada que facilite la disminución del riesgo de propagación. Para ello se proponen las siguientes medidas:

1. La ordenación de los montes ha de hacerse teniendo en cuenta el riesgo de incendio. Para ello, habrá que tener en cuenta el posible comportamiento del fuego según la vegetación y las características físicas y climáticas del territorio, así como los distintos valores de dicho territorio.

2. Esta planificación ha de hacerse asumiendo un determinado riesgo. Esto es, los incendios sabemos que son probables, que es predecible que no se puedan evitar en su totalidad, pero que sí puede ser posible mantenerlos dentro de unos límites (área afectada) tolerables.

3. La planificación adecuada del monte habrá de hacerse basada en criterios técnicos, de acuerdo con los conocimientos de la selvicultura preventiva y de la ciencia del fuego. Ello requerirá necesariamente el concurso de todos los afectados (Administración, propietarios y agentes sociales) y deberá tener en cuenta las compensaciones a que hubiere lugar por el uso dirigido de determinadas zonas.

4. Puesto que los montes generan unas externalidades y estas serán reforzadas por una planificación adecuada que disminuya el riesgo, es importante que dichas externalidades se evalúen y compensen.

5. Se constata que el PAPIF ha sido predominantemente empleado en los territorios gestionados directamente por las distintas Administraciones forestales y que ha sido insuficientemente desarrollado en territorios colindantes de propiedad particular. Urge, pues, revisar la distribución de estos fondos para que puedan ser empleados en el conjunto del territorio de una determinada zona. La determinación de los lugares más idóneos se recomienda que sea establecido a nivel de las CC.AA. por los agentes sociales de cada una de ellas. Asimismo, se recomienda un incremento en la dotación económica de este programa.

6. También se constata que el subprograma I de reforestación de tierras agrarias, tal como está siendo concebido en la actualidad, puede actuar como un elemento que incremente el riesgo de incendio en determinadas zonas por un aumento en la homogeneización del territorio, e incluso que lo introduzca artificialmente en áreas que hoy no tienen este problema. Este programa deberá ser revisado en el sentido de que parte de estas ayudas puedan ser reconvertidas hacia el subprograma II que contempla la selvicultura

preventiva como una de las actuaciones prioritarias, incluyendo el propio mantenimiento de cultivos por motivos de disminución del riesgo.

7. De igual manera se recomienda que los distintos incentivos a la ganadería extensiva u otro tipo de ayudas (caza, etc) contemplen específicamente el valor del mantenimiento de las zonas dedicadas a estos fines a la hora de disminuir el riesgo de incendio, potenciándolos específicamente.

8. Se recomienda la utilización de quemadas controladas así como la utilización tradicional del fuego como herramienta para eliminar combustible y disminuir el riesgo de incendio. Estas actuaciones habrán de hacerse controladamente y con el apoyo y ayuda de las administraciones públicas.

9. Los incendios forestales causan cada año numerosas pérdidas y se invierten en su lucha grandes sumas de dinero. Es necesario dedicar cada vez más fondos a prevención, así como a investigación y desarrollo en todos los aspectos relacionados con el fuego. Es preciso contar con planes de I+D específicos que aborden de una forma integral el problema.

10. Se propone utilizar parte de los recursos humanos y materiales dedicados a la extinción en tareas de prevención, con el fin de optimizar el gasto generado por la existencia de dichos recursos. Cuando menos y a efectos de

mejorar la imagen pública, deberá contemplarse la realización de tareas complementarias a la prevención de parte de los efectivos materiales y humanos dedicados a la lucha contra incendios.

11. La planificación del territorio asumiendo el riesgo de incendio implica que es necesario informar y formar adecuadamente a la opinión pública para que entienda que determinado tipo de actuaciones pueden ser necesarias para la mejor preservación y conservación del conjunto de los montes. Es necesario incluir en los programas de las escuelas e institutos aspectos relacionados con los incendios forestales. Igualmente, es necesario que los currícula de los profesionales relacionados con la gestión del monte incluyan y/o aumenten este materia.

12. Dado el riesgo que comporta el tránsito incontrolado por los caminos y pistas forestales, sobre todo en épocas de riesgo, es conveniente regular el acceso por estas infraestructuras, pudiéndose llegar a la prohibición de su uso, si ello fuera necesario.

Restauración de zonas quemadas

1. Las actuaciones a realizar en las zonas quemadas habrán de hacerse teniendo en cuenta las especificidades de cada zona concreta. La intervención inmediata sólo habrá de hacerse en aquellos casos que existan riesgos importantes para el ecosistema, propiedades, etc.

2. La reforestación habrá de hacerse, no de forma automática ni indiscriminada sino, teniendo en cuenta los objetivos generales de planificación de la zona donde se encuentre la superficie quemada y la respuesta de la vegetación. Eventualmente, no debe olvidarse que una zona quemada puede servir de base para actuaciones de la selvicultura preventiva para fragmentar el territorio y disminuir el riesgo.

3. En las zonas quemadas donde existen árboles muertos, con aprovechamiento maderable o sin él, es recomendable proceder a la extracción de la madera con objeto de obtener posibles retornos y evitar riesgos adicionales de aumento del combustible

por caída de los árboles quemados y el posible levantamiento del suelo por el descalce de los tocones. En cualquier caso, las extracciones habrán de hacerse contemplando los riesgos de erosión en las labores de desembosque, utilizando aquellas técnicas y procedimientos menos agresivos, siempre en función de la naturaleza del terreno.

4. Cuando por interés público sea conveniente proceder a la reforestación de zonas quemadas de propiedad particular, los gastos originados por ésta deben correr a cargo de las administraciones públicas.

Mesa^o 3

Política forestal y prevención de incendios

1. Tras el proceso de Río, los graves incendios de 1994 y la esperada Ley Básica de Montes, urge diseñar, tanto a nivel europeo como nacional y autonómico, políticas forestales acordes con las respectivas competencias y adecuadas a la realidad natural y socio-económica. Dada la estabilidad a largo plazo que requiere toda política forestal, ésta debe ser considerada política de Estado, fruto del consenso de las fuerzas sociales y políticas.

2. Por nuestras condiciones naturales y densidad demográfica, la gestión multifuncional de nuestros bosques es inevitable. Las diferentes funciones de los bosques son perfectamente compatibles y complementarias, permitiendo que muchos de nuestros bosques, aunque directamente por la función

productiva no superen el umbral de rentabilidad, sean socialmente rentables. Hay que reconocer y promocionar socialmente esta sinergia de funciones y no restarlas, estableciendo mecanismos de retribución de las externalidades a los propietarios forestales (ecotasa, tasa sobre el agua, etc).

3. El abandono y la falta de rentabilidad de los bosques es el verdadero problema y principal reto que tiene planteado el sector actualmente. A este reto sólo se le puede hacer frente a través de un sistema generoso de incentivos fiscales e inversiones y disponiendo de una industria forestal potente.

4. Una PAC como la actual, segregada de otros usos del territorio como el forestal e indiscriminada para toda la UE crea forzosamente disfunciones graves, que favorecen los incendios forestales. Es necesario que España adecue mejor la PAC a nuestras condiciones e influya para que en el diseño de las normas se tenga en cuenta nuestras singularidades. Ejemplos de estas disfunciones son las primas indiscriminadas a la ganadería extensiva sin asegurar la suficiente base territorial o la política de reforestación de tierras agrarias que fomenta precisamente la forestación de nuestros mejores cortafuegos mientras se olvidan los bosques ya existentes. Urgen políticas integradoras de todo el ámbito rural y diferenciadas según las condiciones de cada zona. Sólo mediante la dotación de una política forestal europea será posible responder a la

función de reequilibrio territorial de la PAC para amplias áreas de la UE.

5. Previa la promulgación de la Ley Básica de Montes, hace falta el replanteamiento y diseño de política forestal por parte del Estado. En cualquier caso es necesario superar conceptos preconstitucionales como la tutela de la propiedad forestal municipal o privada, sustituyéndola por la corresponsabilidad y ordenar el acceso del público y delimitar la gestión sostenible que sólo podrá ser limitada previa indemnización.

6. Ante las tensiones que genera la declaración de espacio protegido sin consensuar ni compensar los perjuicios ocasionados, origen de un creciente número de incendios y altamente contraproducente para la finalidad protectora pretendida, y la reciente sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley 4/1989, cabe un profundo debate y replanteamiento de esta política y su sustitución por una ordenación del territorio en su globalidad tendente a la generalización del uso sostenible en todo el territorio. Hasta entonces, y por mera prudencia y seguridad jurídica de todos los implicados, proponemos una moratoria en la declaración de espacios protegidos.

7. La revisión de instrumentos importantes en la prevención de incendios como el Reglamento comunitario 2158/92 y el PAPIF debe realizarse en colaboración con el sector, sin priorizar de antemano forma de propiedad y priorizando la prevención en su globalidad frente a la extinción.

8. Junto a la mejora de la

estructura social y física del territorio forestal, es necesaria la educación de la población urbana a través de programas de formación formal y no formal bien diseñados y adecuados a nuestra realidad forestal.

9. En la prevención y extinción de incendios hay que contar con la población rural organizada y dotada de capacidad de planificación y de actuación con material ligero y engranada en las estructuras de detección y extinción, p.e. mediante agrupaciones de defensa forestal.

10. La industria forestal es el sustento económico del bosque, garantía de su financiación y de la absorción de maderas procedentes de catástrofes (incendios, vientos, nevadas). Afirmar sin pruebas que pueda ser responsable de los incendios forestales es, además de calumnioso, absolutamente infundado y contraproducente porque desorienta a la opinión pública acerca de la verdadera naturaleza del problema.

11. Para promocionar la confianza de los silvicultores en la gestión forestal es necesario el establecimiento de seguros forestales generosamente subvencionados siguiendo el modelo de los seguros agrarios y teniendo en cuenta las externalidades y el carácter de capital productivo del bosque.

12. Para llevar a cabo toda política forestal, se requiere de servicios forestales profesionalizados y descentralizados que trabajen estrechamente con la población local y los propietarios forestales.