

Cuadernos de
**Sostenibilidad y
Patrimonio Natural**

13 / 2007

Antes del fuego
**Soluciones a los incendios
forestales en España**

FUNDACION



Banco Santander

Cuadernos de
**Sostenibilidad y
Patrimonio Natural**

13 / 2007

Antes del fuego
Soluciones a los incendios
forestales en España

Este libro está impreso con papeles reciclados y ecológicos, altamente sostenibles;
cubierta en papel estucado mate *Ikonorex Silk*;
páginas interiores en papel *Cyclus Offset* reciclado.

La Fundación Banco Santander no se hace
responsable de las opiniones vertidas por los autores
de estos artículos.

Prohibida la reproducción total o parcial de esta
publicación sin autorización de la empresa editora.

© 2007. Fundación Banco Santander.
Todos los derechos reservados.

Depósito Legal: M-52311-2007

ISBN: 978-84-89913-87-5
Impreso en España / Printed in Spain

Diseño editorial: Investigación Gráfica, S.A. / Alberto Corazón

Imprime: Leader Printing, S.L.

Los incendios forestales son una inquietante amenaza en buena parte de la superficie terrestre, especialmente seria en la cuenca mediterránea y particularmente grave en nuestro país. Como media, cada año arden en España 150.000 hectáreas en 20.000 incendios.

De estos incendios, el 60% son intencionados y el 15% son causados por negligencias. Estas cifras nos indican, de una manera rotunda y provocadora, que para acabar con esta insostenible situación es absolutamente imprescindible la concienciación ciudadana con respecto a este peligroso y recurrente desafío.

Desafío que no es sólo ambiental, sino también social y económico, ya que las zonas forestales producen, además de los productos tradicionales en estas áreas, numerosas externalidades positivas –quizá más intangibles, pero no menos reales y valiosas que dichos productos– que benefician, y mucho, al conjunto de la sociedad, además de ser fundamentales para los ciclos vitales de la biosfera.

Por tanto, valorizar el monte, en la doble vertiente de valor económico y aprecio social, es una de las más urgentes y básicas tareas a las que, como colectividad, debe dedicarse la sociedad española. En consecuencia, dar solución a este reto no es sólo exigible a la clase política y a los técnicos, sino también a toda la ciudadanía.

Con la finalidad de aportar remedios y señalar posibles caminos de futuro para atajar este mal endémico, las Fundaciones Biodiversidad y Banco Santander organizamos conjuntamente una jornada con el título “Antes del fuego. Soluciones a los incendios forestales en España”. En este número de Cuadernos de Sostenibilidad y Patrimonio Natural se recoge el contenido de la misma, así como las conclusiones que de ella emanaron, las cuales fueron elaboradas por el relator, Domingo Jiménez Beltrán, de forma eficaz y certera.

Vaya desde aquí nuestro agradecimiento a todos los ponentes, al relator y, por supuesto, a los numerosos asistentes con que contó la jornada. Y para la Fundación Biodiversidad y el Ministerio de Medio Ambiente, el reconocimiento de su valiosa colaboración; una vez más, trabajar con ellos en favor de nuestro entorno natural ha sido para nosotros una satisfactoria tarea.

Fundación Banco Santander

Apertura de la jornada

Javier Aguado	
<i>Fundación Banco Santander</i>	6
María Artola	
<i>Fundación Biodiversidad</i>	8
Antonio Serrano	
<i>Ministerio de Medio Ambiente</i>	10

Diagnóstico de las causas

María Jesús Rodríguez de Sancho	
<i>Ministerio de Medio Ambiente</i>	13
Eduardo Moyano	
<i>Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC)</i>	18

Instrumentos para la prevención y la lucha

Antonio Vercher	
<i>Fiscalía General del Estado</i>	25
Valentín Gómez	
<i>TRAGSA</i>	29
Enrique Segovia	
<i>WWF/ADENA</i>	33

Viabilidad económica del medio rural

Francisco Rovira	
<i>Confederación de Organizaciones de Silvicultores de España (COSE)</i>	36
Juan Cruz	
<i>Fundación Doñana 21</i>	40
Carlos Lafuente	
<i>Asociación Pinares el Valle para el Desarrollo Rural Integral (ASOPIVA)</i>	43
Jaime Izquierdo	
<i>Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario (SERIDA)</i>	46

Políticas y actuaciones públicas

José Luis Herranz <i>Ministerio de Medio Ambiente</i>	50
Ramón Luque <i>Conselleria de Medi Ambient, Generalitat de Catalunya</i>	54
Mariano Torre <i>Consejería de Medio Ambiente, Junta de Castilla y León</i>	58
José Santiago Guirado <i>Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía</i>	61

Conclusiones

Domingo Jiménez Beltrán <i>Observatorio para la Sostenibilidad de España (OSE)</i>	64
---	-----------

Clausura de la jornada

José Luis Herranz <i>Ministerio de Medio Ambiente</i>	71
--	-----------

Javier Aguado

Director Gerente
Fundación Banco Santander

Es una satisfacción y un placer volver a organizar de nuevo con la Fundación Biodiversidad una jornada, en esta ocasión, sobre los incendios forestales. El año pasado, por estas mismas fechas, organizábamos también conjuntamente una jornada sobre otro de los graves problemas que afectan directamente a la biodiversidad: la desertificación.

En este caso trataremos los incendios forestales; ese lastre, esa lacra, que sufrimos, que sufre especialmente la sociedad, cuando, año tras año, se queman nuestros bosques en unos 20.000 incendios anuales. Es algo que nuestra sociedad no se puede permitir, pero no solamente por lo que afecta, que es mucho, al medio ambiente, sino como sociedad, como ética, como dignidad de nuestra sociedad civil.

No se puede permitir que un país como el nuestro tenga al año tantos incendios forestales. Incendios que muy pocos son motivados, como saben ustedes, por las condiciones climatológicas, por los factores naturales, y sí en gran parte por la acción humana, por negligencia o por fraude. Tenemos que acabar con ello.

El programa se ha organizado en base a cuatro paneles. En el primer panel se hablará sobre las causas de los incendios; causas que son múltiples, de diferente índole. Pero, sin duda, una de las causas básicas, si me permiten, es que no tenemos sensibilidad hacia nuestro patrimonio natural. Falta sensibilidad ciudadana, y ahí se centra una de las medidas urgentes que hay que tomar. Es algo urgentísimo, y es uno de los objetivos prioritarios de nuestra Fundación y de la Fundación Biodiversidad. Un segundo tratará sobre los instrumentos legales, administrativos y sociales para la prevención. El tercer panel buscará avanzar hacia la viabilidad económica del medio rural, porque dos de las necesidades urgentes son, por una parte, como decía antes, la sensibilidad ciudadana, la educación cívica, y por otra parte la viabilidad económica en las zonas forestales. Hay que poner los medios para que en las zonas rurales, en las zonas forestales, la gente también viva dignamente.

A todo este patrimonio natural común –que al fin termina siendo patrimonio de nadie, nadie lo atiende y nadie tiene interés por estas zonas– hay que aportarle soluciones, y para eso, sin duda, nosotros apoyaremos. Las soluciones serán múltiples, ya que no solamente hay que poner medidas contra el fuego, sino prevenirlo en el invierno para que no se desarrollen, para que no se favorezcan los incendios forestales. Pero sobre todo se debe empezar el trabajo desde las aulas, desde los medios de comunicación, se debe de apoyar a las organizaciones no gubernamentales, informar a la opinión pública, es decir, fomentar el debate social. Es

necesario porque, vuelvo a decir, no se puede permitir que un país como el nuestro tenga al año, como media, 20.000 incendios forestales.

Nada más, deseo que la jornada les sea lo más fructífera posible, que salgamos optimistas y con propuestas. Aquí están las personas más significativas del Ministerio de Medio Ambiente y estoy seguro que tendrán propuestas muy interesantes. Hay que sumar esfuerzos, como siempre, entre la política pública y las iniciativas privadas. De esa fusión, de ese aunar esfuerzos entre lo privado y lo público, es de donde salen las líneas de trabajo más interesantes. Estoy seguro que la calidad de los ponentes hará de esta jornada un día muy provechoso.

María Artola

Directora General
Fundación Biodiversidad

Es para mí un placer estar en la inauguración de esta jornada que hemos organizado la Fundación Biodiversidad con la Fundación Banco Santander bajo el título “Antes del fuego. Soluciones a los incendios forestales en España”. Como comentaba Javier Aguado y como todos ustedes saben, prácticamente más del 90% de los incendios forestales que se produce en nuestro país tienen como origen la mano del hombre. Unas veces son intencionados, otras veces son fortuitos, pero lo que sí es cierto es que la mayor parte de los incendios forestales tiene como origen el ser humano.

Año tras año, a partir de esta época, las distintas administraciones públicas, no sólo el Ministerio de Medio Ambiente, sino también las Comunidades Autónomas, arbitran campañas para prevenir la situación que se va repitiendo una y otra vez, y en la mente de todos están algunas campañas importantes; por ejemplo, todos nos acordamos de Juan Manuel Serrat cuando cantaba *Todos contra el fuego*.

En los mensajes se nos alerta acerca de la necesidad de actuar con prudencia, para que todos cuidemos de nuestro entorno y tomemos precauciones para prevenir las situaciones que amenazan nuestra riqueza biológica. A lo largo de esta jornada vamos a ver las distintas soluciones que se van arbitrando, tanto desde las Administraciones públicas, como el Ministerio de Medio Ambiente y las Comunidades Autónomas, como desde los sectores especialistas en estas cuestiones; lo vamos a ver a lo largo de los distintos paneles.

A mí me gustaría destacar, desde el Ministerio, una de las actuaciones más recientes, la aprobación de la modificación de la Ley de Montes, el pasado 6 de abril, que ha arbitrado algunas cuestiones muy importantes para la prevención de incendios forestales y la lucha contra los mismos. Y entre estas soluciones que incorpora la Ley de Montes, me gustaría destacar algunas, como, por ejemplo, la creación de la Fiscalía de Sala contra los delitos de ordenación del territorio y del medio ambiente. Tendremos hoy con nosotros al nuevo fiscal de Sala, nombrado hace pocos días, para explicarnos cuáles son sus planes, cuáles son las actuaciones que va a realizar, lo que tiene previsto de cara a los delitos ecológicos, especialmente en lo que se refiere a la persecución de los delitos de incendios forestales que están tipificados en nuestro Código Penal. Yo creo que esta es una novedad importante, que ha sido una de las aspiraciones fundamentales del Ministerio y también de la Fiscalía General del Estado, y que ha visto la luz en estos días pasados.

Asimismo, en la Ley de Montes, se dota a los agentes forestales de la condición de agentes de la autoridad, cuestión que es fundamental a la hora de perseguir estos delitos, y también se crea un fondo para el patrimonio natural, con la idea de que esté destinado a la financiación de la gestión sostenible de los bosques.

Otra de las novedades importantes que ha sido comentada por el secretario general y por la ministra estos últimos días, ha sido otra de las prescripciones que contiene la Ley de Montes, en el sentido de que los terrenos forestales incendiados no se podrán recalificar, al menos durante treinta años, y no se podrán realizar actividades en ellos que sean incompatibles con la regeneración de la cubierta vegetal.

En fin, son una serie de medidas que se han articulado en esta modificación de la ley, que son importantes para este tema que vamos a tratar hoy. Además, otra de las cuestiones fundamentales, desde mi punto de vista, es el reconocimiento de la certificación forestal como un instrumento fundamental para la gestión forestal sostenible. Una de nuestras líneas generales de actuación –desde la Fundación Biodiversidad– es la protección de los bosques y la contribución al desarrollo sostenible de las masas forestales; y entre los múltiples proyectos en los que estamos trabajando –más de 200 al año enfocados a la protección de nuestro medio natural–, por supuesto que hay bastantes dedicados a la protección de los bosques.

Me gustaría destacar, por ejemplo, que estamos trabajando –y esto tiene que ver con el tema de la certificación forestal–, con la Confederación de Organizaciones de Silvicultores de España, en un proyecto para conservar el alcornocal español, que como todos ustedes saben es un árbol endémico del monte mediterráneo, y estamos promocionando la utilización del uso del tapón de corcho para las botellas de vino. España es el segundo productor mundial de los tapones de corcho, y creemos que ésta es una buena medida para promocionar un uso sostenible de los alcornocales. Participamos también con el Colegio Oficial de Ingenieros de Montes de España en el proyecto Boscalia 2005-2006, que consiste en una serie de actuaciones de formación y sensibilización, conferencias, visitas a montes desarrollados desde el punto de vista sostenible, buscando sensibilizar a la población en el uso sostenible de los bosques. Y también, en algunos lugares concretos, como por ejemplo en el valle de Ansó, estamos sensibilizando a la población local para el uso sostenible, en concreto la conservación del bosque en esa población.

En fin, éstos son algunos ejemplos de proyectos en los que estamos trabajando para una cuestión fundamental, que es la prevención de los incendios y el uso sostenible de nuestros bosques, y espero que a lo largo de esta jornada encontremos experiencias comunes, soluciones a este problema tan grave como es el de los incendios que se producen año tras año. Quiero desde aquí rendir un homenaje a todas las personas que luchan contra el fuego, a los trabajadores que año tras año pelean para apagar los incendios; y más hoy –4 de mayo–, día internacional del Combatiente de Incendios Forestales.

Antonio Serrano

Secretario General para el Territorio y la Biodiversidad
Ministerio de Medio Ambiente

Quiero comenzar por el final y unirme al homenaje a todas las personas que trabajan para apagar los incendios, que dedican su vida a ello, llegando incluso a perderla en esta tarea, y abogar porque no vuelva a haber más accidentes que afecten a estas personas en el desempeño de su labor.

Creo que es importante, a este respecto, que todos pongamos los medios, no sólo para que no haya incendios, sino también para que las personas que trabajan en esa ingrata labor lo hagan en las mejores condiciones posibles. En este sentido, el Ministerio y la ministra se comprometieron con los sindicatos para desarrollar un proceso de mejora en las personas contratadas por parte del Ministerio, así como proponer y recomendar esa mejora a las Comunidades Autónomas.

Dicho esto, quiero señalar que la lucha contra los incendios fue uno de los objetivos prioritarios establecidos en este Ministerio. Desde el principio se colaboró y se propuso a las Comunidades Autónomas elaborar un acuerdo por el cual los incendios y sus consecuencias se sacaran del campo político para centrarse en el campo de la colaboración. Ese acuerdo se llevó a la conferencia sectorial de Mérida propuesto por Andalucía, Galicia y el propio Ministerio, aunque desgraciadamente no hubo posibilidad de llegar a un acuerdo allí, porque algunas Comunidades Autónomas pensaron que era más importante la consideración política, la oposición al Gobierno.

Afortunadamente, la situación cambió en Santander unos meses después, donde sí fue posible y firmar un documento de directrices generales de acción, que se ha venido siguiendo a lo largo de todo este año y que ha permitido una colaboración, yo creo que positiva, entre el Ministerio y las Comunidades Autónomas. También quiero citar la importancia de las propuestas del Consejo Nacional de Bosques, el cual ha creado una comisión específica para el seguimiento y la propuesta de actividades en la prevención y en la lucha contra los incendios forestales. En ese sentido, esas recomendaciones también se han ido incorporando a los procesos de intervención en la lucha contra los incendios.

Ya ha comentado la directora de la Fundación Biodiversidad una de las apuestas más importantes del Ministerio, la modificación de la Ley de Montes con la incorporación de la figura del fiscal de Sala –Antonio Vercher va a participar directamente en esta jornada, ya como titular de esa fiscalía–. Asimismo, se va a establecer una política de potenciación de los planes de desarrollo sostenible de los montes, una política que al final es quizá uno de los elementos más importantes en la lucha contra los incendios. También se esta-

blece la imposibilidad de cambio de uso del suelo en territorios afectados por los incendios, circunstancia que sabemos que ha estado relacionada históricamente con procesos ligados a los cambios de uso del suelo. Pretendíamos quitar ese acicate y la ley en la actualidad lo hace de manera terminal.

No sólo nos ha preocupado la dimensión política, que es una dimensión fundamental porque en la lucha contra incendios –contra esos 20.000 incendios de media anual a los que hacía referencia el director de la Fundación Banco Santander– los partidos políticos –todos los Gobiernos– deben colaborar; la colaboración es una de las bases fundamentales para que podamos tener éxito en ese empeño cada una de las Administraciones, en el campo de sus competencias y de sus responsabilidades. También hemos intentado promover en el campo científico sustanciales cambios en lo que es la prevención, la planificación y el seguimiento. A través de convenios con universidades de Castilla y León, Castilla-La Mancha y Madrid, estamos desarrollando procesos para prevenir las áreas de riesgo, y así podernos adelantar a la potencial producción de incendios para planificar adecuadamente los medios, en relación con los factores que inciden en los riesgos de incendio. Y, por último, para seguir cómo está siendo la evolución, los usos del suelo, la remodelación de espacios en cada uno de los grandes incendios que se han producido en España, primero nos estamos centrando en la Península para, a la vista de qué es lo que está sucediendo, establecer medidas que permitan mejorar o corregir cambios en los usos o regeneración de los espacios que no sean los adecuados.

Desde el punto de vista material, el Ministerio, y el Gobierno en su conjunto están haciendo más esfuerzos que nunca por la prevención de incendios. Hubo un acuerdo que implicó a todos los Ministerios, cada uno en el ámbito de sus competencias, a la vista de que teníamos el año más seco, desde que tenemos datos estadísticos y por lo tanto conocimiento de cuál ha sido la precipitación en España a lo largo de la historia. Hemos sufrido el año más seco en el año hidrológico 2004/2005 y la ligazón entre esa sequía y los incendios era clara. El adoptar medidas por todos los Ministerios en la lucha contra los incendios ha implicado una disposición de medios materiales, de medios económicos, como nunca se había producido.

También desde el Ministerio de Medio Ambiente se han puesto en marcha una serie de programas de prevención. Estamos de acuerdo con lo que señalaba al respecto el Consejo Nacional de Bosques, o con lo que los estudios realizados por asociaciones ecologistas, por grupos científicos o por el propio Ministerio, resaltando que gran parte de lo necesario para evitar incendios hay que hacerlo, como bien señalaba el director de la Fundación Banco Santander, en los meses previos a que el riesgo de incendio sea elevado. Retirar biomasa, uno de los proyectos concretos en que nos hemos centrado, y buscar soluciones viables económicamente para la utilización de esa biomasa, de manera que el coste de su retirada sea lo menor posible y la utilización social, la reutilización de ese producto, lo mayor posible, ha sido una de las líneas fundamentales de intervención.

Pero hay posibilidades de hacer más cosas, hay posibilidades de proponer más actuaciones y desde esa perspectiva la colaboración entre las dos fundaciones está siendo fructífera. La Fundación Biodiversidad –que como señalaba su directora en este campo de actuación tiene también unas de sus líneas prioritarias de intervención– y la Fundación Banco Santander están trabajando para avanzar un poquito más en proponer soluciones, en proponer conocimientos, en ayudar a la educación. Hay que recordar ese porcentaje de incendios provocados intencionadamente o derivados de actuaciones antrópicas inadecuadas que habría que corregir. La corrección, fundamentalmente, debe venir en primer lugar por la información; en segundo lugar, por la concienciación, es decir, que los ciudadanos tengan los datos, que sepan cómo sus actuaciones inciden en los problemas que se están produciendo; en tercer lugar, por la concertación, a través de acuerdos sobre cómo evitar esos problemas; y por último, por la participación. En esa participación es muy importante que logremos que la sociedad civil haga suya esta lucha contra los incendios.

Hago un llamamiento a todos los participantes en esta jornada, y en particular a Domingo Jiménez Beltrán, que es quien va a ser responsable de la elaboración de las conclusiones, para que las mismas nos puedan servir para la próxima reunión que vamos a tener de la Comisión del Consejo General de Bosques en este mes de mayo. Existe el compromiso de una convocatoria periódica para hacer un seguimiento de los incendios en España y de las políticas que se están desarrollando al respecto. Por ahora, los datos que hará públicos la subdirectora general de Política Forestal y Desertificación en su intervención son optimistas, vamos mejor que la media de los diez últimos años; no obstante, siempre se puede mejorar y a eso espero que ayude esta jornada, en la cual agradezco a todos ustedes su participación. Deseo que les sea útil, que nos sea útil también a nosotros y que colaboren en esta lucha, que debe ser de todos, para evitar los incendios forestales.

Diagnóstico de las causas

María Jesús Rodríguez de Sancho

Subdirectora General de Política Forestal y Desertificación
Ministerio de Medio Ambiente

Vamos a empezar este panel con un análisis de cuál es la situación de los incendios forestales en España, el balance de los resultados de los últimos años y el diagnóstico de las causas. Para centrar el problema, primero me gustaría dar una panorámica de lo que son los incendios en el mundo, porque el problema de los incendios forestales no es algo que afecte únicamente a nuestro país, sino que también aparece en muchas partes del mundo. Unos datos medios de la superficie que es afectada por el fuego anualmente, en millones de hectáreas, nos indican que en las sabanas se queman un millón de hectáreas, en el bosque boreal diez millones de hectáreas, en el bosque templado cinco millones de hectáreas; en Asia se queman anualmente un promedio de tres millones de hectáreas; en América Latina se queman 25 millones de hectáreas; y en el bosque mediterráneo 600.000 hectáreas anuales, como media. De estas 600.000 hectáreas anuales que se queman en el bosque mediterráneo, unas 150.000 corresponden a España.

Cuáles han sido los incendios forestales en España en los últimos años. Con los datos de los últimos quince años, desde 1991 hasta 2005, y teniendo en cuenta en el número de siniestros que la estadística general de incendios forestales distingue entre lo que llamamos conatos –inferiores a una hectárea– y lo que llamamos incendios –superiores a una hectárea–, el año en que menos incendios ha habido en estos quince años hubo 13.530 incendios. Sin embargo el año pasado, en

2005, esa cifra se duplicó y tuvimos 26.261 incendios. Esta es una cifra que nos debe hacer reflexionar, porque, evidentemente, el fuego es un elemento de los ecosistemas, es un factor ecológico más, pero cuando ese número se dispara de esa manera tan dramática quiere decir que hay una influencia, que generalmente es humana, que tenemos que tener en cuenta a la hora de planificar una política preventiva de estos incendios.

En cuanto a las superficies quemadas, hay un pico de superficie recorrida por el fuego en el año 1994, en el cual 437.000 hectáreas fueron afectadas por el fuego, hay un mínimo en 1996, de 59.000 hectáreas, y en el año 2005, el año pasado, se quemaron 179.000 hectáreas. En los últimos quince años, como he dicho, esta media es de 150.000 hectáreas quemadas anualmente y el número de incendios es de 20.000 anuales como media; pero como se ha visto, esa media el año pasado se ha superado con creces.

Por lo que se refiere a la evolución del número de siniestros, éste no decrece. El número de conatos sí es cierto que es mayor que el número de incendios, lo cual quiere decir que las inversiones que se han realizado en extinción están dando su fruto, pero, sin embargo, al no descender el número de incendios, seguimos teniendo el problema encima de la mesa. En cuanto a la evolución de superficies afectadas, es claro que ha habido un descenso de estas superficies, aunque hay unos

picos importantes en los años en que las condiciones climatológicas son más severas, ya que entonces el fuego tiene más facilidad para propagarse y las superficies afectadas por el mismo son mayores, sobre todo si no disminuye el número de incendios. Si se comparan los datos entre el número de incendios y la superficie afectada, se ve claramente que el número de incendios no disminuye, aunque la superficie afectada sí parece que ha disminuido a lo largo de los últimos quince años.

La distribución espacial de los incendios forestales en España no es homogénea, sino que hay unas grandes diferencias en la geografía española. En el norte y noroeste de España se registra el mayor número de siniestros. Esto podría parecer sorprendente, puesto que las condiciones climatológicas de estas zonas no son las más proclives a que haya incendios forestales, pero se pone claramente de manifiesto que es la mano humana la que está provocando esta situación de tan elevado número de incendios. Hay también otra parte, en la zona de la Sierra de Gata, que también tiene un gran número de incendios, así como en las áreas más pobladas de la zona mediterránea, que también tiene un número de siniestros elevado, pero no alcanza, ni mucho menos, el número de siniestros que hay en la zona noroeste.

En cuanto a la distribución temporal de los incendios en España, también hay que destacar dos picos a lo largo del año. Evidentemente, la época más difícil es el verano, porque las elevadas temperaturas y la sequedad del ambiente favorecen la propagación de los incendios, pero también hay un pico en el mes de marzo, en el cual el número de siniestros es significativo. Y las superficies afectadas por el fuego a lo largo del año también registran estos mismos picos; por un lado, julio y agosto son los meses donde los incendios recorren más superficie, y también hay un repunte de la superficie afectada por los incendios en el mes de marzo.

Hay grandes diferencias territoriales. En el norte, los incendios en número son más abundantes en Cantabria en los meses de marzo, febrero y abril y, sin embargo, en las zonas interiores de

la Península, como Castilla-La Mancha, por ejemplo en Ciudad Real, los incendios afectan más en verano, y con la superficie correspondiente afectada por el fuego ocurre exactamente lo mismo. En consecuencia, las campañas hay que planificarlas pensando en estas diferencias territoriales, y teniendo en cuenta que el riesgo de incendio es diferente según las zonas del país que estemos tratando.

La idea principal que me gustaría transmitir es que los incendios forestales son un problema estructural que en nuestro país está ligado a la acumulación de combustible vegetal en el monte, porque se ha cambiado el uso que de él se hacía en los últimos años. La ocupación humana del territorio también ha cambiado, se ha producido un cierto despoblamiento rural, una migración de la población hacia las ciudades y el uso del fuego que realiza la sociedad no es el uso adecuado que se debería hacer. Se utiliza el fuego como una herramienta para manejar el territorio y esto provoca en muchos casos los incendios forestales. El peligro estructural latente por estos tres motivos se pone coyunturalmente de manifiesto, con toda su virulencia, cuando las condiciones meteorológicas y de sequía adversas están presentes. Además, hay dos tipos de situaciones que hay que tener en cuenta, que pueden superar la capacidad de abordar la situación en un momento dado: una gran cantidad de incendios simultáneos o la existencia de grandes incendios –superiores a las 500 hectáreas–. Estas dos situaciones, la gran cantidad de incendios simultáneos y los grandes incendios, provocan en ciertos momentos un colapso de los medios de extinción.

Otra cuestión que hay que tener en cuenta, a la hora de enfocar el problema de los incendios forestales y de las políticas para combatir esta situación, es que disponer exclusivamente de grandes dotaciones de medios de extinción es una política muy costosa y una política, además, ineficaz. Las grandes inversiones se hacen en medios de extinción, pero, sin embargo, no se acaba el problema; el número de incendios no decrece a pesar de que las inversiones en medios de extinción están aumentando año tras año, con lo cual seguimos teniendo ese mismo problema. En la actualidad, la gestión

forestal y territorial necesariamente tiene que tener presentes las condiciones naturales y sociológicas que producen riesgo de incendio, las diferencias territoriales que se dan en nuestro país y establecer, fundamentalmente, una política preventiva de incendios.

Esa política preventiva tiene que tener dos objetivos principales. El primero es reducir el número de incendios; mientras sigamos teniendo un número de incendios tan elevado el problema continuará, por lo que necesitamos conocer las causas de estos incendios para incidir en los grupos de riesgo. El segundo objetivo de esa política preventiva, que también ha mencionado Antonio Serrano en su intervención, es acondicionar el espacio forestal para impedir la propagación del fuego. Hemos dicho antes que la acumulación de combustible significa un riesgo mayor de que se propague el fuego, y ahí tendríamos que incidir necesariamente, dedicando las inversiones a que el espacio forestal no sea un medio de propagación tan rápido y tan violento del fuego.

En cuanto al problema de la simultaneidad de incendios, cuando se tiene una situación así los medios aéreos no suelen ser totalmente eficaces, porque es imposible que actúen en todos los focos al mismo tiempo. Si analizamos la simultaneidad de incendios en los últimos quince años, comprobamos que el mayor número de incendios que se ha producido en una Comunidad Autónoma, en un solo día, fue de 483 incendios en Galicia, el 3 de septiembre de 1995, pero en Asturias, el 2 de febrero de 2002, se produjeron 202 incendios. En el total nacional, el mayor número de incendios que se produjeron en un solo día fue el 3 de septiembre de 1995, en el que se dieron 577 incendios. Con esta situación, todo el mundo puede darse cuenta de que es imposible abordar sólo con un dispositivo de extinción el problema de los incendios. En la estadística de incendios del año 2004, que es la última que se ha publicado oficialmente, solamente, de los 365 días del año, hubo cuatro días en los cuales no hubo ningún incendio. Eso no son causas naturales; evidentemente, eso son causas humanas. Esa es la gravedad de los incendios forestales en España. Siempre va a haber causas naturales que provoquen los incen-

dios, pero el número de incendios tan elevado no es, ni muchísimo menos, provocado por causas naturales.

En cuanto a los grandes incendios, mayores de 500 hectáreas, también tenemos una triste historia con respecto a esto. Por ejemplo, en el incendio en Sierra Calderona, en Valencia, en 2004, hubo que desalojar urbanizaciones. Éste es un fenómeno que cada vez es más frecuente, porque cada vez hay más urbanizaciones en zonas urbano-forestales, con lo cual aumenta la frecuencia con que se tienen que evacuar poblaciones debido a estos grandes incendios. En los últimos quince años, el mayor incendio que se ha registrado fue el incendio de Minas de Río Tinto, el 27 de julio de 2004, que afectó a 29.000 hectáreas de terreno forestal, treinta y tantas mil si contamos también los terrenos agrícolas. Fue un incendio intencionado. El segundo incendio en importancia, en cuanto a superficie afectada, fue un incendio en 1994, en Teruel, provocado por un rayo. De los 25 mayores incendios de estos quince años, siete de ellos fueron provocados por rayos.

Normalmente, cuando los incendios son provocados por rayos suelen afectar a una gran superficie, primero porque el foco suele estar en una zona bastante inaccesible, y además se suelen dar en condiciones meteorológicas muy severas de tormentas secas, en las cuales la temperatura es muy elevada y la propagación del fuego se hace con gran rapidez. Con esto, lo que quiero resaltar es que siempre va haber causas naturales de fuego y la estadística nos lo demuestra así, pero de estos 25 incendios hay muchos otros que no han sucedido por causas naturales, sino que se han debido a causas intencionadas, o a negligencias.

Por lo que se refiere al porcentaje de superficie afectada por grandes incendios, respecto a la superficie forestal recorrida por el fuego, por ejemplo, en Galicia solamente el 10% de la superficie quemada ha sido quemada por un gran incendio, el resto, el 90%, es por pequeños fuegos. Sin embargo, en la zona mediterránea el 86% de la superficie que se quema lo es por un gran incendio. Esto concuerda con lo que hemos dicho ante-

riormente en cuanto al número de incendios. En la zona mediterránea el número de incendios es inferior, pero la superficie que se ve afectada por grandes incendios suele ser mayor.

Respecto al conocimiento de causas, en 1968 comienza la base de datos de incendios forestales, una de las bases de datos más completas de Europa, y se ha ido mejorando a lo largo de los años. En 1992 se hizo una ponencia sobre los incendios forestales y el Parlamento indicó que el porcentaje de causas desconocidas era muy alto y que no se conocía la motivación de los incendios intencionados. En 1993 se impulsa el tema del conocimiento de causas, solicitándose la colaboración de Portugal, que había tomado la iniciativa con anterioridad, y se pusieron en marcha los primeros cursos. En 1994 se comienza con cursos de investigación de causas dirigidos a policías y agentes forestales. La Comunidad Valenciana organiza equipos para el año siguiente y adopta una actitud muy activa con respecto a la búsqueda de causas, que tiene su resultado en 1995. En 1996 y 1997, a la vista de estos resultados, se intensifican los cursos y aumenta el número de Comunidades Autónomas que realizan investigación.

En 1998 se crean las brigadas de investigación de incendios forestales y varias Comunidades Autónomas dedican equipos de trabajo a esta investigación de causas, y en el año 2000 se potencian y crece el número de cursos dirigidos al SEPRONA, el Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil. Del año 2000 a la actualidad crece la colaboración entre cuerpos forestales, SEPRONA y policías autonómicas y muchas investigaciones se realizan de forma conjunta. Quiere esto decir que el análisis de causas es relativamente reciente, de los últimos 12-14 años. Las brigadas de investigación de incendios forestales suelen ser cuerpos muy especializados y además no procedentes de los lugares en donde se producen los incendios, para que no exista vinculación con la población local que pudiera en cierto modo impedir la investigación de las causas.

El porcentaje de incendios con causa conocida en los últimos años, desde que se iniciaron estas tareas, ha ido aumentando,

estando ahora en una media del 80%. La media de los últimos 14 años, de 1991 a 2004, nos indica que la causa desconocida es del 19,95%. En el resto –el 80% en el que se conoce la causa–, el 60% es intencionado, un 15% es causado por negligencias o por accidentes, un 4% es causado por el rayo y un 1% es reproducción de un incendio que se creía extinguido.

En relación con la superficie forestal afectada, aunque el 4% del número de incendios es provocado por un rayo, sin embargo la superficie quemada es superior a ese porcentaje; eso responde a lo señalado anteriormente, con respecto a los incendios provocados por rayos. Asimismo, el porcentaje de la superficie afectada por negligencias y causas accidentales también es superior a su porcentaje con respecto al número de incendios.

Las áreas geográficas también muestran sus diferencias en cuanto a las causas. En el noroeste el incendio intencionado es muy elevado, el 73%, superando en 13 puntos a la media nacional; en las Comunidades interiores, la causa del rayo también es importante y, en menor medida pero también importante, en la zona mediterránea. En Canarias las causas se distribuyen de manera prácticamente igual entre intencionado, accidentes o negligencias y causas desconocidas.

Una vez que hacemos la distinción entre causas conocidas y desconocidas, entonces se empiezan a analizar, de las causas conocidas, cuáles son las distintas negligencias o accidentes que provocan los incendios. Estas negligencias y accidentes son provocadas por quemas agrícolas, que se escapan del control de quien las realiza. Se trata de quemas agrícolas autorizadas, de quemas para regeneración de pastos, también autorizadas, de trabajos forestales –que suponen casi el 8% de los accidentes que provocan incendios–, de hogueras y barbacoas –que son un 4% de las causas de incendios– o de fumadores –causantes del 7,83% de incendios–. En algunas Comunidades Autónomas esta última causa se ha registrado como muy importante; por ejemplo, en la Comunidad Valenciana se señalan como la segunda causa de incendio forestal provocado por negligencia. Casi el 8% de los incendios provocados por negli-

gencia son por quema de basuras, el 3% por escapes de vertedero, el 1,44% por quemas de matorral, el 4,43% por chispas de líneas eléctricas, el 2,83% por chispas de ferrocarril, el 5% por motores y máquinas y el 0,43% por maniobras militares.

En el 18,71% que supone el epígrafe de otras causas, se incluyen otro tipo de actuaciones, de actividades en los espacios forestales, como pueden ser fiestas populares, romerías o juegos de niños, fuegos artificiales, u otro tipo de quemas.

En cuanto a los incendios intencionados, que como se ha dicho anteriormente son el 60%, solamente conocemos la motivación del algo más del 40%; del resto no sabemos por qué se ha tenido la intención de provocar ese incendio. Por lo que respecta a los que se conoce la motivación, y según la intencionalidad de quien los provoca, algunos lo son para obtener beneficios directos por el causante –un 5% de los que se conocen–, en la mayoría de los casos se deben a prácticas tradicionales inadecuadas del fuego, en otros casos es para producir daños a terceros, y el 12% de los casos está debido a otras motivaciones variadas.

También se hace una clasificación de las motivaciones de los incendios según el origen de esa motivación. La quema agrícola ilegal y abandonada supone el 40% de las motivaciones de esos incendios. Otras fuentes importantes de motivación de incendios intencionados son la producción de pastos, daños producidos por animales –en pequeña medida–, rela-

cionados con la caza, vandalismo, venganzas entre particulares, y la acción de pirómanos –como enfermedad mental– provoca un 12%. Además, hay otro porcentaje en el cual se incluyen distintas motivaciones como el rechazo a espacios naturales o lugares protegidos, animadversión contra repoblaciones, para bajar el precio de la madera, disputas de titularidad, delincuentes para distraer a la policía, modificación del uso del suelo, etc.

En el apartado de modificación del uso del suelo, que los medios de comunicación manejan abundantemente, no se ha podido establecer una relación directa entre motivación del fuego y cambio de uso o recalificación para urbanización; lo que sí es un hecho evidente, es que se ha urbanizado en suelos previamente incendiados. Sin embargo, esa relación directa es difícil de establecer, por razones obvias. También tenemos que tener en cuenta que de las causas conocidas, las causas que se saben con certeza son solamente el 24%, en tanto que el 76% son causas supuestas que damos como conocidas. Pero ese conocimiento es supuesto, con lo cual, si solamente se conoce el 80% de las causas de incendios y, además, de ese 80% el 76% es supuesto, tenemos mucho camino por andar todavía en este tema, y ahí es donde tenemos que centrar nuestros esfuerzos. En ese sentido, esperamos que la modificación de la Ley de Montes, con la incorporación de la nueva Fiscalía, contribuya en gran medida a aumentar el conocimiento de las causas, y que esas causas conocidas sean ciertas en un porcentaje superior al que actualmente lo son.

Eduardo Moyano

Vicedirector

Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC)

Inicialmente los organizadores de esta jornada me encargaron que hablara de los procesos de cambio, del contexto de cambio en el mundo rural, porque se entendía que en las zonas rurales es donde se producen una serie de factores, de elementos, que explicarían o que contribuirían muchísimo a llevar a cabo programas de prevención antes del fuego, como es el objeto de la reflexión de hoy.

Lo primero que tengo que señalar, o preguntarme, es por qué hablar del mundo rural en una jornada sobre incendios forestales. Puede parecer una obviedad, pero, en principio, es una jornada organizada por el Ministerio de Medio Ambiente, y entre los asistentes, que yo sepa, no veo tampoco personas muy vinculadas al mundo rural. En unas jornadas que tuvimos en Córdoba hace quince días sobre incendios forestales, una de las críticas que nos hicieron fue que no habíamos invitado a gente relacionada con el sector agrario, y me parece que es una crítica que tiene cierto sentido. Voy a intentar justificar por qué tiene sentido hablar del mundo rural, hablar de agricultura, en unas jornadas sobre incendios forestales.

Primero, una obviedad: los incendios forestales se producen en los espacios rurales. La población más directamente afectada por los incendios es población que vive en zonas rurales. Aunque los incendios forestales son un problema que preocupa al conjunto de la población, los datos que nosotros tene-

mos, en el eco-barómetro de Andalucía, es que la población rural manifiesta una preocupación mayor sobre los incendios forestales que la población urbana. La población urbana se preocupa por otros problemas de tipo ambiental, aunque también por los incendios, mientras que en la población rural la preocupación más significativa se refiere a los incendios forestales. De hecho, más de la mitad de la población incluye los incendios forestales como el primer problema ambiental de Andalucía, en el caso concreto de dicho eco-barómetro. Históricamente los espacios forestales han formado parte integrada de los espacios rurales y ha existido también históricamente ese cuidado del bosque por parte de los agricultores, cosa que ha variado muchísimo como consecuencia de los procesos de cambio que se han dado en el mundo rural –a los que ahora voy a hacer referencia–.

En segundo lugar, creo que los programas de prevención deben mantener como población objetivo a la población agrícola y a la rural, aunque en la política de extinción de incendios forestales se ha profesionalizado mucho. Y por último, entiendo –y ese va a ser el hilo conductor de mi ponencia en la segunda parte– que los cambios que se están produciendo hoy en las políticas de desarrollo rural y en las políticas agrarias, son cambios que convergen en la incorporación de la dimensión territorial en las políticas agrarias. Esto es un contexto, creo, muy favorable para hablar de nuevo de espacio forestal, y de la participación de los

agricultores en las políticas de prevención social sobre los incendios y en las políticas generales de desarrollo del espacio forestal después de unas décadas de divorcio, de disociación, entre agricultores y espacio forestal o monte como consecuencia de la hegemonía del modelo de productivismo agrario, situación que, afortunadamente, con las nuevas orientaciones de la política agraria y desarrollo rural, está cambiando.

Inicialmente había previsto hacer una ponencia presentando los elementos más interesantes del proceso de cambio, luego mostrar las diferentes percepciones del cambio en la sociedad rural, distinguiendo entre la percepción del cambio que tienen los agricultores y la apreciación del cambio que tiene la población no agraria, y después hablar de algunas aportaciones sobre la nueva orientación en la política agraria. Por razones de tiempo, voy a dar una rápida visión, casi a vuela pluma, por las dos primeras partes y a centrarme en la tercera, que es la nueva orientación de la política agraria y de desarrollo rural europea.

Sí me gustaría hablar del marco de referencia actual en que nos movemos cuando hablamos de ruralidad o mundo rural hoy. Creo que se está dando una nueva ruralización de la sociedad; hay un interés mayor de la población, de la opinión pública, por la calidad de vida en el mundo rural, hay también una identificación del mundo rural con la naturaleza, con el paisaje, con el medio ambiente, el ocio, la vida sana. Concretamente, los datos del eco-barómetro de Andalucía son muy significativos: sólo el 12% de la población rural ha citado la palabra agricultura cuando se le ha pedido que identificara el medio rural con algunos términos. De forma espontánea, el 12% de la población rural de Andalucía ha utilizado la palabra agricultura para identificar el medio rural, lo cual es un dato bastante significativo de esta nueva ruralización de la sociedad.

Pero hay también una ruralización de la agenda política, que es distinta a la ruralización tradicional. Se han creado departamentos de desarrollo rural –en algunas ocasiones incluso separados de los departamentos de agricultura–, se han reformado los propios departamentos de agricultura incorporando direcciones generales de desarrollo rural y se ha aprobado el

Reglamento Europeo, donde la mención específica se hace a desarrollo rural y no a agricultura.

De hecho, en el contexto español se está ahora debatiendo la elaboración de unos proyectos de ley que plantean el desarrollo rural sostenible, con independencia –o por lo menos separado o con un contexto distinto– a lo que son las tradicionales leyes de modernización de la agricultura. Yo agrupo los procesos de cambio de la sociedad rural en tres grandes grupos: cambios socio-económicos, cambios políticos y cambios culturales. De los cambios socio-económicos me interesa resaltar que aunque es un tópico decir que la agricultura ha perdido importancia en términos productivos, sin embargo sigue conservando una enorme importancia como base del sector alimentario, como base de dinamización del tejido social de las zonas rurales y, sobre todo, como base también para el cuidado y la preservación de los espacios forestales en algunas zonas.

Sin la agricultura, muchas zonas rurales hoy estarían abandonadas y sometidas a un proceso de deterioro mayor. Sin embargo, es verdad que hoy el mundo agrícola ha cambiado muchísimo, los agricultores han externalizado muchísimo sus actividades, hay agricultores pluriactivos, la imagen típica y tradicional del agricultor-campesino ya no existe. Lo que hay es un agricultor que ha profesionalizado muchas de sus tareas, que contrata empresas de servicios y tiene más tiempo libre. Además, el desarrollo de las telecomunicaciones y la mejora de las condiciones de vida en el medio rural ha propiciado que se instalen en él poblaciones no agrícolas, que llevan a cabo una dinamización del territorio con una visión muy distinta a lo que ha sido la visión agrarista tradicional.

En los cambios culturales, lo que me interesa, sobre todo, es la recuperación de lo local, la construcción de identidad comarcal en el marco de las iniciativas LEADER (Liaisons Entre Activités De l'Économie Rural) y los programas PRODER (Programa de Desarrollo y Diversificación de Zonas Rurales), una identidad comarcal que, en algunos casos, es construida sobre bases naturales, pero que en otros está fundamentada

sobre bases simplemente estratégicas. Hoy los municipios se ponen de acuerdo para desarrollar planes estratégicos; aunque sean municipios que no pertenezcan a comarcas naturales, a veces tiene más sentido la construcción estratégica de comarca por razones simplemente de economías de escala, de masa crítica, etc. Hay una especie de revalorización de la vida en los pueblos, con lo que se llama la urbanización de lo rural y la ruralización de lo urbano. Como consecuencia de esta oleada o llegada de gente procedente de los medios urbanos que se instalan en el medio rural, bien para ejercer profesión o para desarrollar actividad de ocio, se produce una especie de sincretismo entre lo rural y lo urbano.

Lo que me interesa destacar es que en el mundo rural hoy, incluso entre los agricultores, se han implantado también los principios, el paradigma, del desarrollo sostenible. Hoy las organizaciones agrarias, los agricultores, han incorporado en sus discursos los temas de medio ambiente, están abiertos a un contexto nuevo de oportunidades para abordar temas de fondo sobre los territorios, sobre los espacios rurales, no solamente sobre los espacios agrarios.

Sobre los cambios políticos, me interesa, sobre todo, destacar la reforma del primer pilar de la política agrícola común y el nuevo reglamento FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural), el nuevo reglamento de desarrollo rural. Creo que esos dos aspectos han tocado en la línea de flotación de lo que han sido las políticas tradicionales sobre la agricultura y el mundo rural. Es decir, han abierto la puerta a un proceso que yo considero que va a ser irreversible, que va a ir *in crescendo*, incorporando la dimensión territorial a las políticas agrarias y de desarrollo rural. ¿Por qué? Pues porque el contexto político europeo actual es muy distinto al de hace varios años.

Con la ampliación a los países del Este, la Agenda de Lisboa, los acuerdos de asociación con los países de la ribera sur del Mediterráneo, etc. estamos en un contexto completamente inédito que hace que los nuevos principios reguladores de la política agraria sean muy distintos a los de antes por la incor-

poración de elementos de modulación y de la contractualización de las ayudas. Todo esto hace también que los temas rurales y agrarios se incorporen en las agendas políticas de hoy de forma muy distinta a como se habían incorporado hace quince años. Esto nos lleva a hablar de un mundo rural que es muy diverso y es muy plural. ¿En qué sentido? Es muy diverso dentro incluso de la agricultura y es muy diverso dentro del conjunto de la población rural. Por ejemplo, entre los agricultores encontramos una valoración negativa de la agricultura. Si cogemos las encuestas del agro-barómetro que hacemos en nuestro Instituto, la profesión que menos autoestima tiene, que peor valora la situación de la agricultura, es la de los propios agricultores.

Hay por tanto una baja autoestima, un pesimismo ante el futuro, una desconfianza y un temor ante la reforma, pero, sin embargo, las encuestas nos dicen que el mundo agrícola es también muy diverso, encontrándonos dentro de ese mundo actitudes conservadoras, actitudes pasivas, pero también actitudes emprendedoras. En ese sentido, hay que buscar elementos que dinamicen a los pasivos, que pongan freno a las actitudes conservadoras y que busquen aliados para el proceso de cambio, que incorporen a los emprendedores que existen entre los agricultores hoy día. Sin embargo, si nos acercamos a la población rural no agraria, el cambio, el contexto de cambio, se ve como una oportunidad. Hoy hay muchas zonas rurales donde los agricultores son minoría y existe una población rural asentada en el territorio, en el medio rural, que ve el cambio como un contexto de oportunidades. Tiene una valoración positiva del mundo rural, a diferencia de la valoración negativa que tienen los agricultores, hay un sentimiento de autoestima y liderazgo. Hoy se ven muchos líderes en las zonas rurales que no son agricultores, pero que es gente que está implicada en el medio rural; hay una visión optimista hacia el futuro, hay una confianza y elevada expectativa en esa reforma de la política agraria y de desarrollo rural y hay una apuesta clara por el territorio.

También se manifiesta una cierta preocupación por una nueva brecha que se puede estar abriendo en el medio rural,

entre la zona de la ruralidad profunda y la zona de la ruralidad en el entorno de las cabeceras de comarca; no ha lugar a desarrollarla aquí.

Las orientaciones de la política agraria y de desarrollo rural de hoy se plantean en un contexto nuevo de modernización. Se habla de la segunda modernización; en el fondo de lo que se está hablando es de un paradigma nuevo de modernización de la agricultura, del medio rural. Yo he hecho, de forma muy esquemática, cinco dimensiones de los nuevos paradigmas de la multifuncionalidad: una modernización basada en la eficiencia y no en la eficacia, una modernización basada en la sostenibilidad y no en la productividad o en el productivismo, una modernización basada en la multifuncionalidad, una modernización basada en la cohesión y una modernización basada en la equidad.

Esos cinco elementos, esas cinco dimensiones, están presentes hoy en los principios que orientan las políticas agrarias y de desarrollo rural y hay que tenerlas muy en cuenta. En el contexto actual se produce es una integración de las dimensiones agrarias y de las dimensiones territoriales en las nuevas orientaciones, tanto en la reforma del primer pilar de la Política Agrícola Comunitaria (PAC), como en la condicionalidad de las ayudas. La condicionalidad de las ayudas a los agricultores no consiste más que en incorporar una dimensión territorial y medioambiental en las ayudas de la política agrícola común. El reglamento de desarrollo rural FEADER –aprobado muy recientemente y en fase de ejecución en distintas Comunidades Autónomas– apuesta por la incorporación de la dimensión agraria-territorial en la política de desarrollo, algo que se aprecia claramente en los objetivos.

Estos objetivos son: mejorar la competitividad de la agricultura –una dimensión claramente agraria de producción–, proteger el medio ambiente –una dimensión clara no agraria–, fomentar el desarrollo sostenible –una dimensión de sostenibilidad–, mejorar la calidad en el medio rural –dimensión diríamos social y económica de la sostenibilidad–, y fomentar la diversificación de actividades en el marco de la multifuncionalidad. Es un regla-

mento que se basa en cuatro ejes de actuación. Un primer eje, el de la mejora de competitividad de la agricultura y la mejora de las calidades de la producción agroalimentaria, es claramente un eje agrario –es el eje clásico agrario– pero con una concesión nueva de la modernización; no es el eje agrario tradicional del productivismo aunque está dirigido a los agricultores.

El eje segundo es de sostenibilidad, de gestión sostenible de las explotaciones agrarias a través del programa agro-ambiental y de los programas forestales. También es un eje de gestión sostenible de los territorios, lo que quizá sea la novedad respecto a las políticas del desarrollo rural, la incorporación del territorio en la política de desarrollo rural.

El eje tercero es un eje clásico de desarrollo rural no agrario, que es lo que se ha llevado hasta ahora a través de la iniciativa LEADER y de los programas PRODER. Consiste en la diversificación de actividades económicas, la mejora de la calidad de vida en el medio rural.

Estos tres ejes absorben un porcentaje mínimo de la financiación que aporta la Comunidad Europea, algo que considero importante destacar. Son porcentajes mínimos que ahora se incorporan en la agenda política. En el incremento de esos porcentajes mínimos es donde radica una oportunidad de hacer política, tanto por parte de los gobiernos regionales como del gobierno nacional. Así, se puede, por ejemplo, elevar el porcentaje mínimo del 10% del eje uno, si se quiere enfatizar la dimensión agraria del desarrollo rural, o se puede elevar el porcentaje mínimo del eje dos, si se quiere apostar por una dimensión territorial de las políticas de desarrollo rural; o del eje tres si se quiere apostar por el desarrollo rural no agrario.

El eje cuatro es un eje transversal que recorre los otros tres, y trata de incorporar, simplemente, la metodología participativa de abajo arriba que tenían las iniciativas LEADER y los programas PRODER.

En mi opinión, la potencialidad del nuevo reglamento integra la dimensión agraria en las políticas de desarrollo rural y la

dimensión territorial en las políticas agrarias y permite reducir la disociación entre agricultores y no agricultores. ¿Por qué? Porque después del balance de casi quince años de LEADER y PRODER se observa en los informes de evaluación que se ha producido una brecha mayor, una disociación mayor entre agricultores y población no agraria en las zonas rurales. Los agricultores han estado interesados, fundamentalmente, por las ayudas del primer pilar de la política agrícola común, se han desinteresado prácticamente por el programa de desarrollo rural, salvo excepciones, y se ha producido por tanto una especie de disociación, de divorcio, entre desarrollo rural y desarrollo agrario, lo cual se manifiesta incluso en las reacciones críticas que las organizaciones agrarias han manifestado en este nuevo planteamiento de la política de desarrollo.

Considero que el nuevo reglamento da oportunidad a reducir esa disociación al incorporar la dimensión territorial en las políticas agrarias y de desarrollo rural. Eso va a obligar a introducir cambios en las estrategias de los agricultores y de sus organizaciones profesionales, va a fomentar también la creación de nuevos marcos de concertación social en el mundo rural, más abierto y más heterogéneo, va a promover la coordinación institucional entre los departamentos de agricultura y los de medio ambiente –departamentos que no siempre se han caracterizado por la cooperación, sino más bien por la confrontación o por el conflicto a la hora de abordar determinados aspectos del territorio–, y va a impulsar también la recuperación de antiguos oficios, de antiguas profesiones en el medio rural que estaban en extinción.

Desde mi punto de vista, el primer reto de la aplicación del reglamento es la búsqueda de un consenso entre organizaciones agrarias, federaciones de cooperativas, redes de desarrollo rural, asociaciones ecologistas y asociaciones de propietarios forestales. Creo que el lugar apropiado para establecer dicho consenso es en los actuales grupos de desarrollo rural, que son los grupos de acción local de las iniciativas LEADER. Estos grupos de acción local tienen que ser un foro abierto y plural, donde ya no esté sólo la población rural

interesada en los proyectos LEADER. Si es que queremos realmente que se reduzca la disociación entre agricultores y no agricultores tienen que incorporarse otras organizaciones. Hasta ahora los agricultores han estado prácticamente alejados de los grupos de desarrollo rural; el nuevo reglamento propicia la integración de los agricultores en este marco.

Una aplicación integrada del primer pilar de la PAC y del segundo pilar de la PAC es muy interesante y muy importante si queremos que el reglamento de desarrollo rural desarrolle todas sus potencialidades. ¿Por qué? Porque si el primer pilar de la PAC, que son las ayudas a los agricultores por la producción, se sigue aplicando de forma disociada al segundo pilar, los agricultores no van a estar interesados en implicarse en actividades del reglamento de desarrollo rural. Considero por lo tanto muy importante establecer esa conexión entre ayudas PAC del primer pilar y las ayudas de desarrollo rural.

Ya que se ha fijado como norma que las ayudas no estén ligadas a la producción, creo que habría que ir a un nuevo acoplamiento de las ayudas, al territorio a través de contratos territoriales. Sería la forma de que los agricultores receptores de ayudas del primer pilar estuvieran obligados –si quieren seguir recibiendo ayuda del primer pilar– a desarrollar actividades en el marco del desarrollo rural y, concretamente, valorando las implicaciones territoriales de su actividad. Si no se hace así, difícilmente los agricultores van a estar interesados en participar en alguno de los ejes del segundo pilar, que es el reglamento de desarrollo rural que hemos dicho antes.

Los contratos territoriales, que ya están en marcha en algunos países, obligan al agricultor que quiera percibir una ayuda del primer pilar de la PAC a que, además de desarrollar su actividad productiva, emprenda proyectos de desarrollo territorial en su explotación o en su entorno, y ahí hay una conexión muy clara con el tema de los espacios forestales como veremos a continuación. Eso obliga también, creo, para los retos de la aplicación, la antes mencionada coordinación obligada, inevitable,

entre el departamento de agricultura y el departamento de medio ambiente.

Como consideraciones finales querría destacar que el reglamento de desarrollo rural, las nuevas orientaciones de la PAC, tiene que plantear un marco de un doble pacto. Un pacto por la modernización de la agricultura y un pacto por el desarrollo rural sostenible. En el pacto por la agricultura y la modernización, hay que seguir insistiendo en que la agricultura española tiene que avanzar en su modernización, pero con principios nuevos del paradigma de modernización de ahora, que son las cinco dimensiones que dije anteriormente: eficiencia, equidad, cohesión, multifuncionalidad y sostenibilidad. Ahí hay un espacio enorme abierto para seguir modernizando la agricultura española y las organizaciones agrarias tienen mucho que decir si realmente adaptan su discurso tradicionalmente agrarista a un discurso nuevo de la modernización, en el que se incorpore la dimensión territorial en su perspectiva de análisis.

Ahí hay temas muy interesantes que abordar: mejora de las estructuras de las explotaciones agrarias con esa visión nueva de la modernización; fomento de nuevos sistemas de producción de agricultura integrada, ecológica, de conservación para un uso racional de los recursos; modernización del regadío en el marco de la nueva cultura del agua; o vertebración interprofesional con todo el tema de la potenciación de la calidad.

Asimismo, hay dos temas muy importantes y aún pendientes en nuestro país: la reorientación de la formación profesional –que sigue siendo una formación profesional muy orientada a un contexto antiguo, tradicional y obsoleto, haciendo necesarios cambios muy serios en la reorientación de los módulos y de los perfiles profesionales–; y por otro lado, la modernización del sistema de I+D. El sistema de Investigación y Desarrollo hoy es un sistema que está más definido en términos del modelo de la modernización productivista de los años 60-70, siendo muy importante abordar el cambio para introducir esas nuevas orientaciones de la modernización, con la nueva visión del siglo XXI.

Por último, hay que apostar por el pacto por el desarrollo rural sostenible; pacto cuyo marco sería el propio reglamento FEADER. Tenemos ahora una magnífica oportunidad para este pacto en el marco de la aplicación del reglamento FEADER, concretamente en su segundo y tercer eje, y en ese sentido sería la apuesta por la diversificación de actividades en el medio rural basándose en el principio de multifuncionalidad, en el marco de los contratos territoriales y en el impulso de los programas agroambientales. Hay un programa medioambiental en la Unión Europea, pero el balance que se hace sobre él no es muy positivo en algunas medidas; yo creo que habría que reorientar ese programa. Hay algunas medidas del programa agroambiental que quince años después de su implantación se han quedado obsoletas y habría que reorientarlas con los nuevos planteamientos del reglamento de desarrollo rural.

El programa agroambiental es un programa interesantísimo porque ha introducido fórmulas contractuales en la recepción de las ayudas que los agricultores reciben, a través de un contrato con el que se comprometen a cumplir determinados objetivos.

Sobre el impulso del desarrollo forestal y la implicación de los agricultores en la prevención de los incendios quiero destacar que sin la complicidad de los agricultores, sin la complicidad de las organizaciones agrarias, sin la complicidad de las cooperativas, que son los que viven en las zonas rurales, difícilmente se va a avanzar en la prevención social de los incendios. Para la prevención social de los incendios se puede hacer una gran labor a nivel educativo en la población urbana, pero si no se busca la complicidad con las organizaciones agrarias, con los agricultores y el mundo rural, creo que va a ser difícil que se avance en este terreno.

Por otro lado, también muy vinculado a esto, la participación de los agricultores en los espacios naturales es un aspecto muy importante en la nueva cultura del monte, porque si los agricultores no perciben y no construyen la cultura del monte en los términos del desarrollo sostenible de hoy, van a ver siempre las políticas de medio ambiente, las políticas de espacios

naturales, como una amenaza, como una especie de intrusismo por parte de departamentos que no son los tradicionales con los que ellos habían mantenido hasta ahora una interlocución.

Resumiendo, considero importante el pacto por la modernización. La agricultura necesita seguir modernizándose con un paradigma nuevo de la modernización, el pacto por el desa-

rrollo rural sostenible, donde se podrían incorporar todas las dimensiones territoriales que hoy son necesarias, y entre ellas todo el tema del cuidado del bosque, la percepción de la cultura del monte y la prevención de incendios forestales. Éste es un pacto que debería ser impulsado por las Administraciones, no sólo las de agricultura, sino también las medioambientales, con la colaboración de la sociedad civil.

Instrumentos para la prevención y la lucha

Antonio Vercher

Fiscal de Sala. Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo
Fiscalía General del Estado

Quiero poner de manifiesto, en primer lugar, que la Fiscalía de Coordinación, como ustedes saben, lleva muy poco tiempo constituida, por lo tanto, en el presente momento, estamos en una primera fase, una fase absolutamente inicial de naturaleza puramente burocrática. Yo calculo que en aproximadamente un mes el tema estará relativamente planteado y adecuadamente establecido para poder actuar de una forma más sólida y más consecuente con las diferentes competencias que marca el Boletín.

Dicho esto, como simple planteamiento preliminar, les comentaré que dentro de lo que son los argumentos legales, administrativos y sociales para la prevención y lucha contra los incendios, la intervención que en la materia ha tenido el Ministerio Fiscal se puede reducir a tres pasos esenciales. Son tres pasos o fases esenciales que realmente han empezado hace dos años; con anterioridad se seguía, digamos, una perspectiva básicamente de derecho penal tradicional, manteniendo la aplicación del Código Penal de una forma normal, sin búsqueda de perspectivas o de planteamientos, con cierta imaginación o con cierta flexibilidad, para buscar nuevas formas de lucha o nuevos medios más eficaces para atender a esta problemática.

En consecuencia, dentro de este periodo de dos años la primera de las tres fases a las que hacía alusión anteriormente

sería la que se suscita como consecuencia de la conferencia sectorial organizada por el Ministerio de Medio Ambiente los días 22 y 23 de octubre de 2004 en Mérida, que dio lugar o permitió organizar una mesa redonda en relación con los incendios forestales. En aquella ocasión tuve el honor de participar en una mesa redonda; me acompañaba además la fiscal jefe de la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado y el fiscal jefe de Badajoz, en representación de las Audiencias Provinciales.

Básicamente, lo que buscamos allí fue tratar de conocer cuál es la situación más que las iniciativas. En aquel momento concretamos que la regulación respecto a este problema, la regulación establecida en el Código desde el punto de vista de lo penal, es más que aceptable; de hecho pueden imponerse hasta penas de veinte años de privación de libertad contra los autores de incendios forestales de acuerdo con el sistema actual. Planteamos algunos problemas de naturaleza técnico-jurídica que sí era necesario afrontar, como el problema de que la perspectiva investigadora en los incendios forestales tiene que ser muy peculiar.

Estamos acostumbrados en delitos ordinarios como el robo, la apropiación indebida, la estafa, a buscar pruebas directas; las pruebas directas son relativamente fáciles de conseguir porque todo el mundo tiene asumido que son delitos y por lo tanto

no suponen ningún tipo de problema. Pero en la materia de incendios forestales y, sobre todo, en aquello que tenga que ver con el medio ambiente, la perspectiva social no siempre es la más adecuada. Ello supone que no siempre es fácil obtener pruebas directas. El incendiario, el autor del incendio, busca formas de protección, algo fácilmente obtenible. Al poder dejar la mecha encendida o programada y desaparecer después, buscar pruebas directas, huellas dactilares o testigos es imposible.

Lo que hay que buscar son pruebas indiciarias y, francamente, yo no sé si están ustedes familiarizados con ellas, pero son diabólicas. Son como un rompecabezas, hay que ir buscando las diferentes partes del puzzle, ir encajándolas y luego, si de alguna forma hay una imagen en ese puzzle, lo suficientemente racional como para poder plantear una acusación, entonces se plantea. Esto resulta muy complicado. Uno lee una sentencia de condena en incendio forestal con prueba indiciaria y de la simple lectura de la sentencia uno se percata del enorme esfuerzo que han tenido que efectuar tanto el órgano investigador como el órgano acusador; como, posteriormente, el órgano que condena o sentenciador, para llegar a la sentencia de condena. Es francamente complicado, lo cual necesariamente nos lleva a suscitar nuevas perspectivas de actuación.

Otro problema que expusimos en la conferencia de Mérida fue el referido al tema de los jurados. Hay determinados contextos territoriales en España donde la gente tiene perfectamente asumido que esto hay que defenderlo; hay otros, por las razones sociológicas que sea, donde el tema no está claro. De todas formas, sobre este punto insistiré posteriormente como consecuencia de una reunión que tuvimos los fiscales, los días 12 y 13 de diciembre de 2005, en la sede del Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia.

Por lo que respecta a la segunda iniciativa, poco antes de empezar la problemática seria de incendios forestales que tuvimos el año pasado, en 2005, el fiscal general decidió, de alguna forma como prolegómeno a lo que tenemos en la actualidad con la Fiscalía de Coordinación de Medio Ambiente, que hubiera un fiscal de Incendios en cada Audiencia Provincial, como

mínimo. Hasta ese momento no había fiscales de Medio Ambiente más que en sitios contados y constituidos *motu proprio*. El fiscal general del Estado además dio una instrucción, la 9/2005, en la que queda de alguna forma el contexto legal en manos de los fiscales, desde el momento en que se empieza a actuar con temas de incendios. En la instrucción se hace referencia al artículo 124 de la Constitución Española, la necesidad de que el fiscal actúe siempre en defensa del principio de legalidad porque su intervención no puede ser preventiva, tal como conocemos la prevención propiamente dicha.

Se añade, además, que hace falta una absoluta coordinación con los agentes de la autoridad y se pone de manifiesto que, aun a pesar de las dificultades de la investigación en la temática de los incendios forestales, el fiscal debe mantener siempre una posición extraordinariamente activa desde el punto de vista extra-procesal, adoptando inmediatamente las decisiones necesarias para la incoación de las diligencias oportunas, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 5 del estatuto del Ministerio Fiscal y el 773.2 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Estos artículos dan más capacidad de intervención al fiscal, al margen de la intervención judicial, para aquellos asuntos donde sea necesaria una intervención inmediata, rápida y se pueda actuar enseguida. Además, se pone de manifiesto que en relación con lo que ocurre con el jurado, al que ya hacíamos alusión en la reunión que tuvimos en Mérida, la Fiscalía General reconoce que esto es una norma y que, lógicamente, para modificarla hay que seguir los trámites oportunos. En consecuencia, somos conscientes de las discrepancias de percepción de la materia que existen en diferentes contextos territoriales españoles. No obstante, en relación con este asunto se dice "el procedimiento ante el jurado somos conscientes que presenta características difíciles y específicas en relación con el uso y presentación de la prueba en la vista oral, por lo que será conveniente que el fiscal se encargue de solicitar específicamente que los atestados se completen siempre con el suficiente material gráfico, audiovisual, cartográfico o cualquier otro documento técnico que facilite la presentación y comprensión

de los hechos por los miembros del jurado”, porque se parte de la base de que los miembros del jurado no tienen el conocimiento que, con respecto a esta materia, puede tener un juez o un miembro de la carrera judicial, que ya con anterioridad o por formación ha tocado los temas de los incendios forestales.

El siguiente paso, como consecuencia de las intervenciones de los fiscales y de las aportaciones que hicieron el año pasado, fue nombrar a los fiscales, dictar una instrucción y pedir a los fiscales, además, que concretasen a la Fiscalía General cuáles eran los aspectos más relevantes de su experiencia de ese verano. Como consecuencia de los datos que aportaron los fiscales, el fiscal general del Estado decidió que sería conveniente organizar una reunión, los días 12 y 13 de diciembre de 2005, la cual, además, tuve el honor de dirigir. Se constituyeron siete mesas redondas y convocamos absolutamente a todo tipo de representantes en los diferentes contextos que están tocando los temas de medio ambiente. Convocamos a grupos ecologistas, a la Administración central, a la Administración autonómica, representantes sindicales de los agentes forestales, ayuntamientos, Guardia Civil, etc.

Les puedo reseñar, en esencia, cuál es el informe que se remitió al fiscal general del Estado después de dicha reunión. Primero, los fiscales plantean en las conclusiones diferentes puntos que se recogen en este documento. Se dice lo siguiente: “se tuvo ocasión de observar acentuadas controversias e importantes discrepancias en la distribución de competencias entre las fuerzas policiales, autoridades y funcionarios que participan en las labores de investigación de atentados ambientales. Siguen produciéndose encontronazos entre los diferentes cuerpos de investigación”. Se llegó a hablar, incluso, de obstáculos puestos por unos órganos de administración a otros órganos de investigación. Esta situación ha llevado a diferentes fiscales en tema de incendios a plantearse provisionalmente, y en tanto en cuanto no exista una metodología general, a elaborar documentos en los que se especifiquen las competencias correspondientes a los diferentes órganos de investigación, con el fin de evitar simplemente solapamientos y posteriores fricciones. Si tal problema existe en un tema tan concreto

como los incendios forestales, es fácil imaginar –dice el documento– cuál será la situación de confusión que puede suscitarse en el futuro en relación con una temática en la que la competencia de una forma directa o indirecta es atribuible al SEPRONA, al Cuerpo Nacional de Policía, a la Policía Autonómica, a la Policía Foral, a las Policías Municipales, a los agentes forestales, a los diferentes investigadores de las distintas confederaciones hidrográficas.

Es evidente, pues, que existe una demanda de orden y concierto en relación con la intervención investigadora, en una materia considerada absolutamente elemental. Precisamente por ello, es absolutamente necesario convocar en el futuro nuevas reuniones con representantes de las fuerzas referidas, con el objeto de encontrar solución al problema de distribución de competencias. Se puso igualmente de relieve la necesidad de conseguir estudios sociológicos detallados, ante la inexistencia de un adecuado diagnóstico causal sobre el que basar los mecanismos de extinción de los incendios forestales. Se puso de manifiesto que la única forma de atajar el problema, de una manera medianamente eficaz, es conociendo las causas. En consecuencia, se insistió en la necesidad de tales estudios y en que los mismos se realicen mediando previamente un adecuada zonificación, habida cuenta de las enormes diferencias que se observan de un territorio a otro dentro del país.

El último paso es, precisamente, el que se dará próximamente. He hablado de tres pasos, pero en realidad hay cuatro; aunque el último no se ha dado todavía, es un proyecto. Este último paso, si todo va bien, tendrá lugar los próximos días 22 y 23 de mayo en el CENEAM (Centro Nacional de Educación Ambiental) en Valsain, con la inestimable colaboración del Ministerio de Medio Ambiente. En esta reunión hay previstas tres mesas redondas, una de las cuales tiene directa relación con este tema. La primera mesa redonda va a tratar, precisamente, el tema de la coordinación de las fuerzas policiales a efectos de investigación. Están convocadas absolutamente todas las fuerzas policiales relacionadas con la materia y, además, diferentes autoridades autonómicas, municipales y estatales. El objetivo es examinar los problemas de coordinación y buscar formas de atri-

bución de competencias, de manera que no se produzcan solapamientos, para que seamos más eficaces en la investigación. La perspectiva es buscar funcionalidad, buscar eficacia, y si somos conscientes de la enorme dificultad de la investigación en esta materia –ya lo he dicho en otras ocasiones, y ahora lo repito, es una investigación absolutamente diabólica, por lo que diabólica es la búsqueda de pruebas en temas de incendios forestales–, por lo menos busquemos los elementos esenciales que nos permitan actuar adecuadamente a los efectos de ser más eficaces.

No les puedo decir más en relación con el tema, porque como les he indicado al principio se trata de simplemente

los albores de la institución y, además, los albores en materia de iniciativas. Lo que sí les puedo asegurar, y estoy absolutamente convencido de ello, es que en unos años estaremos en condiciones de ver resultados. Tan pronto consigamos una adecuada coordinación, y si además con la colaboración de otros organismos conseguimos que socialmente se sea consciente de qué implican los incendios forestales, tendremos exactamente el mismo tipo de reacción para la lucha contra este tipo de delincuencia que la que tenemos para luchar contra cualquier tipo de delincuencia, con una clara y constante colaboración ciudadana. Este es nuestro objetivo.

Valentín Gómez

Subdirector de Actuaciones Medioambientales
TRAGSA

TRAGSA por ley es medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración General del Estado y de la Administración de las Comunidades Autónomas que así lo deseen. En la mencionada ley se dice que TRAGSA cumple servicios esenciales en materia de trabajos de desarrollo rural, conservación del medio ambiente y actuaciones urgentes y de emergencia, con motivo de catástrofes de cualquier tipo. El objeto social de TRAGSA es todo tipo de obras, trabajos, servicios agrícolas, forestales y ganaderos, relacionados en general con el medio ambiente y con el medio rural. TRAGSA no es contratista, sino una empresa que es servicio técnico y medio propio instrumental de la Administración. Nosotros trabajamos por carácter obligatorio; a nosotros nos hacen un encargo y tenemos obligatoriamente que realizarlo, con dos condiciones: que las actuaciones que realice TRAGSA tienen que estar definidas por un proyecto, una memoria, un documento técnico y que, por supuesto, antes de formularnos el encargo, tienen que haber pasado todos los trámites pertinentes administrativos y fiscales para que se nos pueda hacer ese encargo.

Después de esta breve introducción de lo que es TRAGSA, que claramente es un instrumento legal, administrativo y social, voy a iniciar mi intervención, referida a la lucha contra los incendios forestales. He querido comenzar por el tema de la educación ambiental, fundamental en la prevención contra los incendios forestales. Me he quedado asombrado cuando la

subdirectora general de Política Forestal ha dicho que casi el 8% de los incendios ocasionados por personas lo son por fumadores. Yo pensé que ya prácticamente no se veían colillas, pero es evidente que hay que formar, hay que educar. Esta formación debe ser integral, debe modificar el comportamiento de la ciudadanía de forma que sea la herramienta más eficaz para conseguir corregir esos malos hábitos.

Hay muchísimos incendios que se producen por negligencia, no por mala voluntad. Hay muchos que son clarísimamente intencionados. Lógicamente, lo que se pretende con una campaña preventiva es informar a la población de la existencia del peligro de incendios, y explicar lo que se debe hacer si se ha producido el incendio y qué se puede hacer para que no se produzca.

Lo primero, a la hora de prever, de luchar, de realizar los trabajos preventivos, de la planificación, del combate –la palabra combate la voy a utilizar en varias ocasiones– contra los incendios forestales, es que la Administración realice el plan de vigilancia preventiva y de extinción. En lo que a nosotros nos afecta, en el grupo TRAGSA eso lo realiza la empresa filial TRAGSA-TEC, en la que todo esto se está trabajando y constituye una herramienta fundamental para la planificación de todo el tema preventivo y de combates. Fundamentalmente, los planes preventivos y de extinción deben definir las acciones a realizar con

carácter preventivo y de extinción, y cuantificar las inversiones y su planificación en el espacio y en el tiempo. Por lo que se refiere a la prevención, lo que busca ésta, fundamentalmente, es modificar la estructura de la formación vegetal para evitar el inicio del incendio, o para dificultar el desplazamiento del fuego sobre los combustibles. Esto se consigue haciendo áreas cortafuegos, eliminando combustibles o con unas infraestructuras preventivas. Las áreas cortafuego consisten, sencillamente, en manejar la vegetación para que sea menos combustible. Hacer cortafuegos es eliminar prácticamente toda la vegetación de determinadas zonas para evitar que el fuego pase, fajas auxiliares en pista que sirvan para hacer líneas de defensa, líneas de control, y tener planificado todo tipo de líneas de defensa.

En la eliminación de combustibles es imprescindible limpiar los montes, algo que resulta tremendamente caro. En TRAGSA hacemos unas 25.000 hectáreas de trabajos silvícolas al año, e incluso ha habido años en que hemos hecho 60.000 hectáreas, pero dentro de los 25 millones de hectáreas forestales que hay en España no es nada, y nosotros somos de los que más hacemos. Hasta hace 20 ó 30 años, los montes estaban limpios por la gente que vivía en esas zonas rurales y en estos momentos limpiar los montes es carísimo. Eso nos lleva a comentar de una forma muy breve que las empresas del sector, las distintas Administraciones, tenemos que emplear distintas máquinas, buscar máquinas que sean más novedosas para conseguir hacer desbroces más económicos y que los fondos de la Administración den para más. Desbroces, podas, clareos y claras se hacen siempre que se puede con maquinaria, para abaratar costes. Muy poquitas podas se hacen todavía con hacha; si son podas altas se hacen con moto-podadoras telescópicas, con unas tecnologías y unos métodos de trabajo específicos. También es fundamental una serie de infraestructuras preventivas, ya sean las pistas de acceso, los puntos de agua, incluso los sistemas modernos que hay de vigilancia. Hay sistemas de prevención por rayos infrarrojos, que en determinados sitios se utilizan y pueden ser eficaces.

Entramos ya en lo que es el combate contra los incendios forestales. El incendio es un fenómeno móvil, muchas veces no

se sabe cómo se va a comportar, y hay que tener siempre en cuenta los factores que puedan modificarlo en su posible evolución, para lo cual, el director y los responsables de la extinción tienen que ser personas eficaces, que trabajen con eficacia y con seguridad. Eso es lo fundamental. Tanto las Administraciones como las empresas que trabajamos en el tema tenemos que tener profesionales en incendios forestales, cosa que es muy difícil de conseguir por el hecho de que la mayoría de los incendios forestales se producen en el periodo de verano. Durante el verano se encuentra gente para trabajar, pero hay que procurar mantenerla, darle continuidad tanto al personal no cualificado como al cualificado, para que sea eficaz y seguro.

En la extinción, en el combate contra los incendios forestales, lógicamente el responsable tiene que tener un conocimiento importantísimo de la zona en la que se va a actuar. Tiene que conocer las carreteras, la topografía, los combustibles, el tiempo que va a hacer y los medios de que dispone. El gran problema con que se encuentran los retenes teletransportados, cuya utilización es cada vez más corriente en España, y en todo el mundo, es que, normalmente, llegan a un sitio que les es totalmente desconocido. Luego comentaremos las nuevas tecnologías y lo que estamos tratando de dar a esos retenes para que este problema pueda solucionarse.

Muchas veces un incendio forestal afecta a las zonas urbanas, cosa que antes era mucho más impensable, y lo acaba apagando la infantería. Cuando se moviliza el personal para un incendio, rápidamente el responsable de un retén tiene que hacer simultáneamente cinco cosas: llegar a la zona de primer ataque, ver qué precauciones tiene que tomar, buscar salidas, prever acciones alternativas y contactar con el personal. De camino al incendio además debe haber repasado datos, es decir, haber ido planificando cómo va actuar.

Al llegar al incendio hay varias fases que son simultáneas. El director de extinción tiene que dar instrucciones: dónde se debe atacar al incendio, cómo hacerlo, dónde ubicar la línea de control y cómo hacer la línea de defensa, que habrá que hacer,

qué medios se necesitan, qué elementos, de qué garantías de seguridad se va a disponer. Simultáneamente, ha tenido que reconocer el incendio, el territorio, la seguridad de los combatientes. En función de todo esto, debe estimar la posible evolución del incendio, la velocidad de comportamiento, prioridad de los valores a defender, y con eso empezar a atacar al incendio. La planificación del ataque –esto es un combate– conlleva la estrategia y la táctica. La estrategia es lo que queremos conseguir; la táctica, cómo hacerlo. Eso es simultáneo a todo lo que hemos dicho que tiene que llevar a cabo el director de extinción, o el jefe de un retén en su caso. Hay que ver si es un ataque directo o si es un ataque en paralelo; cualquiera de los métodos que hay que considerar.

El contrafuego es una herramienta fundamental en muchos incendios, sobre todo en los grandes incendios forestales, aunque hay lugares en España donde no se utiliza. Un contrafuego no lo hace cualquiera. Como en la guerra, los ejecutores –es decir, los retenes–, tienen que estar curtidos en el combate, porque un cortafuego lo puede hacer un jefe de retén perfectamente siguiendo las pertinentes instrucciones, pero para hacer un contrafuego se tiene que tener experiencia. Al respecto de esta cuestión hay un tema que es importantísimo. Hay retenes en sitios en los cuales no hay incendios, y por lo tanto no actúan prácticamente. A estos retenes hay que formarlos. La ventaja que tienen, por ejemplo, las brigadas del Ministerio de Medio Ambiente es que son unidades que están permanentemente en incendios, ya sean incendios pequeños en su zona de despacho inmediato, o en cualquier gran incendio para el que son movilizadas. En esos casos, el combatiente es un combatiente formado y experimentado, con lo cual puede acudir a resolver grandes problemas, con eficacia y seguridad.

Por último, cuando se ha producido un incendio hay que extinguirlo completamente, hay que asegurar el borde del incendio, buscar posibles focos, trabajar el material humeante, repasar nuevamente el perímetro. Esto normalmente se hace con maquinaria, con agua procedente de moto-bombas o con herramientas manuales. También se hace con helicópteros, si

bien el gestor tiene que saber que una hora de helicóptero cuesta 4.000 euros.

Paso ahora a tratar las nuevas tecnologías y avances que estamos teniendo en el tema de incendios forestales en estos últimos años. Y empiezo desde la selección del personal, ya que a un incendio forestal tiene que ir un personal que, además de tener formación, tenga unas condiciones físicas adecuadas. Desde el primer día, una persona que va a un incendio tiene que estar en las condiciones físicas requeridas. En España, el procedimiento habitual que estamos utilizando es una prueba del servicio forestal de los Estados Unidos, llamada “prueba del banco”, que es una prueba de esfuerzo. Sin embargo, en estos momentos hemos iniciado un proyecto de I+D analizando la “prueba del banco” y otras muchas pruebas, en el cual vamos a comparar los niveles físicos que se van a exigir al personal, qué pruebas físicas son las más idóneas; porque, repito, desde el primer día, un trabajador de extinción de incendios tiene que tener las mejores condiciones físicas. Este proyecto que vamos a realizar a lo largo de cuatro años, sobre cientos y miles de personas, nos va a costar la nada despreciable cifra de 700.000 euros, pero lo que queremos es saber qué pruebas físicas tienen que realizar y qué pruebas tienen que hacer de mantenimiento físico durante la campaña, atendiendo sobre todo al tema de la ergonomía.

Asimismo, en el tema de personal, también cabe comentar que en TRAGSA, como medio instrumental, no solamente formamos al personal que está en el combate de incendios forestales –dotación que supera las 4.000 personas–, sino que también formamos al personal que no está adscrito a los dispositivos de extinción, pero que puede ser movilizable para un incendio. En esta última categoría, venimos a formar, aproximadamente, a unas 800 personas al año. Fundamentalmente son maquinistas, encargados y técnicos, y también peones que no están adscritos a los servicios de extinción, pero que pueden ser movilizados en cualquier momento. En esta época del año, por ejemplo, en la que los dispositivos de extinción no están en muchas Comunidades Autónomas en marcha, hay algunas, como por ejemplo Castilla y León, en la cual tenemos

una serie de cuadrillas formadas y equipadas, aunque su trabajo no es la extinción de incendios sino las tareas forestales, pero que pueden ser movilizadas para trabajos de extinción de incendios.

En el tema de equipos de protección individual, desde el primer día, con la Dirección General para la Biodiversidad, hemos buscado multitud de equipamientos que sean lo más ergonómicos posibles, desde los monos hasta los salvanucas, que parecen una tontería, pero son fundamentales. Por lo que se refiere a la maquinaria, nosotros, como medio instrumental, tenemos del orden de 500 máquinas autopropulsadas, máquinas incluidas en los dispositivos de extinción y máquinas que pueden ser movilizadas en caso de una emergencia. Todos los bulldózer de la empresa tienen, por supuesto, porque lo marca la ley, cabina climatizada, focos especiales, el sistema eléctrico reformado, un cajón de herramientas especial y, sobre todo, un sistema de localización GPS y satélite alternativo que nos permite mediante un visor saber la posición de esa máquina en cada momento. Este sistema es muy importante; por ejemplo, en el 95% de la superficie del incendio de Guadalajara de 2005

no había cobertura telefónica. Superar esta limitación se consigue gracias a un sistema formado por un teléfono móvil normal y un satélite; que en el momento en que el teléfono deja de tener cobertura entra en conexión el satélite y por medio de un servidor nos aparece un visor cartográfico gracias al cual sabemos, nosotros y la dirección de extinción para la que estamos trabajando, dónde tenemos en esos momentos cada máquina.

Este año incorporamos un sistema que va a dar bastante juego, con el que los equipos pueden tener acceso a una foto del lugar al que van a ir. También vamos a implantar en coches especiales un sistema de conexión por satélite –con la colaboración de Telefónica–, con el cual, en cualquier lugar del territorio nacional, vamos a tener imágenes conectadas con un visor cartográfico, el cual se verá en nuestras oficinas, en las oficinas de las Administraciones a las cuales estamos dando servicio y en estos vehículos. De esta forma vamos a tener la autofoto y vamos a conocer mapas, con puntos de agua, con infraestructuras. Así, la dirección de extinción tendrá una herramienta que le permita ser más eficaz y más segura.

Enrique Segovia

Director de Conservación
WWF/ADENA

Los incendios forestales son el demonio en nuestros bosques, y así los denominados en ADENA. Para quemarlos únicamente es necesario algo tan sencillo como encender un mechero en el lugar apropiado y en el momento oportuno. Y esto lo hacen todos los años cientos o miles de personas que prenden fuego al monte. Ésta es la dura realidad con la que nos tenemos que enfrentar. Los datos son escalofriantes: 20.000 incendios de media en los últimos diez años, y muchísimos de ellos originados por los hombres. En ADENA intentamos describir este problema en cinco puntos:

1. Se sigue incrementando el número de incendios forestales. Podemos discutir si se incrementa o no la superficie quemada, pero el número de incendios forestales no disminuye y eso que cada vez se invierten más medios en la extinción. Se han conseguido grandes avances en ese sentido, aunque seguramente se puede mejorar más, pero el número de incendios forestales no disminuye.
2. Cada vez se están produciendo más grandes incendios forestales y el grado de devastación es muy alto. Por desgracia, en los últimos años hemos asistido a alguno de ellos bastante graves. Crisis socioeconómica en el mundo rural, falta de gestión en el medio forestal, etc., todas las causas ya han salido y al final lo que ocurre es que, efectivamente, nuestros montes tienen mucha biomasa y por la acción del hombre, agravada

por fenómenos meteorológicos como la sequía en periodos determinados, se producen estos grandes incendios, que son muy difíciles de atajar o extinguir.

3. Desconocemos las causas y las motivaciones de muchos incendios forestales. Según nuestros datos, del 40% de los incendios no sabemos las causas, no sabemos por qué se producen. Eso es otro punto que tenemos que tener muy claro y muy pendiente para luchar contra ellos.
4. Impunidad del incendiario. Se están poniendo las medidas al respecto, pero hasta ahora sólo el 2 ó 3% de los causantes de los incendios esclarecidos, que también es un porcentaje muy pequeño, son detenidos.
5. Ausencia de una política integral frente a los incendios forestales. Parece que, poco a poco, se van poniendo en marcha distintas iniciativas en las que participan además del Ministerio de Medio Ambiente otros ministerios y consejerías implicadas. Todos tienen algo que ver en el problema de los incendios forestales. No solamente es una cuestión del Ministerio de Medio Ambiente, hay muchos otros organismos públicos que tienen algo que decir en la prevención y en la extinción de los incendios forestales.

Soluciones

A mí me han dicho que hable un poquito de temas más sociales, así que quiero hablar rápidamente del papel que tienen las ONGs, porque al fin y al cabo es en lo que trabajo, y del papel que tiene la ciudadanía como tal.

Las ONGs muchas veces asumimos que nuestro papel es el de Pepito Grillo de la sociedad, que tenemos que estar aquí todo el día dando la lata. Sin embargo, no solamente es cuestión de denunciar lo que está ocurriendo, de alertar sobre lo que está pasando, de hacer un seguimiento y decir “no, no se están haciendo bien las cosas”; también nos gusta, por lo menos a ADENA, proponer soluciones en el tema de los incendios forestales. Y es lo que llevamos haciendo desde hace dos años; cada año sacamos un informe al respecto.

El informe 2004 se llamaba “Incendio Forestal. Causas y Propuestas” y lo que analizábamos era que se está produciendo un gran número de incendios forestales, que se está invirtiendo mucho en la extinción pero muy poco en la prevención y que para prevenir necesitamos analizar las causas, saber por qué se producen los incendios forestales. Eso fue lo que hicimos nosotros en el informe 2005; cogimos los datos disponibles del Ministerio y Comunidades Autónomas y analizamos las causas, catorce causas diferentes analizadas por Comunidades Autónomas y poniendo qué entidades, qué Administraciones, tienen competencia en cada una de ellas.

Al final de estos dos informes hemos hecho una serie de propuestas y de soluciones, según el papel que creemos que hay que jugar para los cinco puntos que previamente he analizado referidos a lo que hemos definido como el problema de los incendios forestales. El número de incendios forestales sigue creciendo y la devastación también. Necesitamos un modelo de ordenación territorial, cuestión que ha vuelto a salir al tratar el tema del desarrollo rural. Seguimos sin definir qué queremos hacer con nuestro territorio y el tema de los incendios forestales es una parte de otro mucho más complicado, ya que no tenemos claro qué modelo de territorio queremos para

España. Además, se necesita un compromiso político diáfano para luchar contra los incendios forestales. Creemos que, actualmente, esto se está dando por lo menos desde la Administración central; queda el gran caballo de batalla que es integrar, implicar y coordinar a todas las Comunidades Autónomas en la lucha contra los incendios forestales. Evidentemente, cada zona es diferente, pero tenemos 17 políticas diferentes, y 17 políticas de prevención y lucha contra los incendios forestales. O nos coordinamos un poco o no vamos a llegar muy lejos.

Otro punto importante es que, o conocemos las causas y las motivaciones de los incendios forestales, o no avanzaremos en su erradicación. Está claro, hay que invertir, hay que revertir el proceso e invertir mucho dinero y mucho esfuerzo en conocer las causas de los incendios forestales. Si queremos tener, de verdad, una política preventiva, tenemos que saber por qué miles de personas prenden fuego al campo, al monte, al bosque. Necesitamos saberlo y a partir de ahí podremos actuar. Y desde luego tiene que haber una gran coordinación entre los distintos cuerpos policiales que tienen algo que ver en la investigación de las causas.

Necesitamos claramente políticas de gestión de nuestros bosques, necesitamos planes de gestión, y ahí tenemos muchas herramientas. Desde nuestra propia organización, ADENA, estamos lanzando una muy eficaz, que son los sistemas de certificación forestal, y concretamente el sistema FSC (Forest Stewardship Council) que nosotros proponemos. Se trata de una herramienta clara de gestión forestal, necesaria para luchar también contra los incendios forestales. Asimismo, para luchar contra los incendios forestales, tenemos una gran oportunidad con la nueva estrategia de desarrollo rural y el nuevo reglamento que viene. Evidentemente, sobre el papel –y lo ha explicado muy bien el señor Moyano–, ahí está la puerta abierta para poder integrar agricultura con medio ambiente, para conseguir fondos para el desarrollo rural. Las bases están ahí, otra cosa es lo que está ocurriendo con la decisión política que se está adoptando, el papel que está teniendo Medio Ambiente, el papel que está teniendo Agricultura en todo esto.

Estamos metidos dentro del proceso y no es todo tan bonito como nos lo queremos creer. Al final, Agricultura tiene sus clientes, como ellos mismos dicen, que son las organizaciones agrarias, que son los sindicatos agrarios, que, al fin y al cabo, son los agricultores, que lo que quieren es aumentar su renta. La oportunidad la hay, por supuesto que la hay, pero queda mucho por trabajar. Y estamos hablando de la propuesta que debe hacer el Estado español para mandar a Bruselas, que luego viene la continuación en cada una de las Comunidades Autónomas; cada Comunidad Autónoma tiene que coger ese marco general de desarrollo rural y sacar su propia estrategia de desarrollo rural.

Sólo se detiene al 3% de los causantes de los incendios. Con respecto a esto, la propuesta que nosotros hemos hecho era que se incrementara el número de fiscales. Se propuso hace dos años, se ha hablado con distintas entidades, se ha hablado con la propia Fiscalía y creemos que esa línea va bien, aplaudimos la velocidad y el trabajo que se está haciendo en ese sentido.

En todos los incendios forestales existe la implicación de varias administraciones y colectivos. Creemos que es muy importante ese plan integral contra los incendios forestales, que es necesario que se impliquen todas las Comunidades Autónomas, que haya transparencia en ese proceso. Nos consta que la está habiendo, se ha creado una comisión interministerial, hay avances en lo que está haciendo esta comisión y queremos que se implique también a las Comunidades Autónomas. Esa es la gran batalla.

¿Y la ciudadanía? ¿Qué tiene que decir la ciudadanía en todo esto? Para empezar, puedo entender y puedo asumir que todos tenemos algo que decir y algo que ver con el tema de los incendios forestales; pero, evidentemente, no todos tenemos el mismo grado de responsabilidad. Aquí volvemos a algo que ha sido recurrente en la presentación, y es que necesita-

mos conocer las causas de los incendios forestales, necesitamos saber quién hay detrás de los incendios forestales. ¿Para qué? Para que podamos, desde el sector que sea, trabajar con la ciudadanía y darle a la misma capacidad de luchar contra los incendios forestales.

Evidentemente, no es lo mismo un fumador en la Comunidad Valenciana –el 15% de los incendios en la Comunidad Valenciana es debido a fumadores–, que un agricultor en Galicia. Tendremos que saber en cada sitio quién provoca los incendios, qué motivaciones tiene, por qué se producen y entonces emplearemos todas las herramientas sociales que tengamos a nuestra disposición para luchar contra el fuego. Después hablaremos de educación ambiental, de participación, de sensibilización, de lo que queramos, pero no de forma genérica.

Antes se ha hablado de la famosa campaña *Todos contra el fuego*, de hace unos 15 ó 18 años, y sigue incrementándose el número de incendios forestales. ¿Ha servido para algo ese tipo de campañas tan grandes, con mucho dinero invertido? Evidentemente, se llama la atención de la sociedad pero, al final, ¿consigues solucionar el problema? Conocemos ya muchas herramientas sociales, tendremos que definir exactamente a qué sector y en qué zona tenemos que dirigir las y utilizarlas y trabajar directamente con ellas. Por tanto, es necesario identificar a los sectores, identificar las regiones y los lugares, poner en marcha programas eficaces para cada uno de esos sectores e identificar tanto las entidades públicas como las privadas que pueden llevar a cabo todo eso. Creo que por ahí podemos también empezar a atajar el tema del fuego, trabajando con la gente en la zona donde se produce, conociendo sus preocupaciones y poniendo programas específicos a su alcance. Y el ciudadano de a pie, ¿qué puede hacer? Informarse, sensibilizarse, implicarse; permitámosle que participe en la lucha integral contra los incendios forestales.

Viabilidad económica del medio rural

Francisco Rovira

Presidente

Confederación de Organizaciones de Silvicultores de España (COSE)

Quiero comenzar agradeciendo al Ministerio la modificación que ha hecho, y mejora desde nuestro punto de vista, de la Ley de Montes. Consideramos que la regulación del acceso al monte es muy positiva, que la previsión de desarrollar en dos años el estatuto de la propiedad forestal es muy positiva, que otras mejoras que ha introducido, como la creación del fondo para el patrimonio natural, son muy positivas. Creo que estas tres fórmulas que acabo de mencionar son válidas para luchar en la prevención de incendios: apoyar al mundo forestal, regular el acceso al monte y saber quién es quién en el mundo forestal, con la creación de un estatuto de la propiedad forestal.

El medio rural español ha sufrido un histórico hundimiento en todos los ámbitos –demográfico, económico, social y político–, durante el pasado medio siglo. Así, España ha pasado de ser un país eminentemente rural a uno de los más urbanizados del primer mundo. En los espacios forestales, que constituyen los espacios del rural profundo, citando al ex-presidente de Aragón, Santiago Marraco, este proceso ha sido más grave. Las limitaciones climáticas y edafológicas de la Península Ibérica y nuestra tardía y limitada incorporación a la Unidad Europea y a la Política Agraria Común, han ocasionado en buena parte este intenso proceso por la falta de competitividad en todas las orientaciones productivas, sean agrícolas, ganaderas o forestales. No somos competitivos. Únicamente se han salvado, además de cierta agricultura intensiva como el regadío, invernade-

ros, etc., algunos productos nicho –yo los llamo nicho– como el vino de calidad o el aceite de oliva.

La generalización de servicios públicos como infraestructuras, sanidad o educación no han podido frenar este proceso, al fallar la base económica que sustentase la población en el medio rural. Primero, han llegado tarde estas infraestructuras y estos servicios, y después, evidentemente, no hemos sabido dar a ese medio rural una alternativa económica. El uso de los espacios rurales ha estado marcado por ese cambio. Los espacios agrícolas marginales se han ido colonizando por la sucesión natural, lo que por otro lado ha permitido un importante aumento de la superficie y masa forestal, que en muchas partes de España ha aumentado mucho más por esa causa que por las repoblaciones forestales del franquismo.

Las sucesivas ediciones del inventario forestal nacional, que edita el Ministerio de Medio Ambiente, vienen a ratificar un proceso que en sí no es bueno ni es malo, sino el resultado de un cambio del modelo económico al que no se ha sabido dar una respuesta política congruente. Esta expansión horizontal y vertical de las masas forestales sin apenas gestión forestal activa, en un medio en derrumbe demográfico infrenable, ha ocasionado que aleatorios focos de fuego hayan devenido en pavorosos incendios incontrolables, desconocidos en la España rural anterior, donde estos excedentes de biomasa eran aprovecha-

dos, con extrema diligencia, como valiosa energía para la población rural de antaño. ¿Cómo hemos respondido todos a estos cruciales retos? Básicamente, dificultando aún más la gestión de los bosques mediante una incontinencia legislativa y de planificación, durante estos últimos 25 años, que pone trabas infinitas a la gestión, sin llegar, evidentemente, al límite de la expropiación por la insuficiencia financiera de esas políticas, y socialmente insistiendo en descubrir unas hipotéticas meigas causantes del factor desencadenante que es el comienzo del fuego.

Aquí se ha hablado del número de incendios, que es pavoroso; se ha hablado del número de hectáreas afectadas, que es pavoroso. Yo he hecho un esfuerzo de sacar lo que es la cornisa cantábrica y Galicia –el número de incendios y las hectáreas–, del resto de España. Entonces hablamos de 5.000 focos en el 80% de España, 400.000 kilómetros cuadrados, dejando como digo de lado el Cantábrico. No es un número excesivo, pero sí una estrategia políticamente lucrativa a veces para distraer la atención de la sociedad del meollo de la cuestión, despejando el tiro hacia hipotéticas, perversas, mentes que algún responsable político ha llegado a denominar de eco-terrorismo. No nos hemos planteado cómo podemos dejar más de la mitad de nuestro territorio forestal totalmente abandonado a su suerte, con un nivel de inversiones públicas totalmente dependiente de la financiación europea, sin la cual la indigencia quedaría en mera inanición. Y esta es la realidad.

Los bosques son cruciales para la sociedad, todos lo sabemos y todos estaremos de acuerdo en las altamente valoradas externalidades positivas que ofrecen de forma totalmente gratuita a la sociedad. Por citar algunas: la regulación del ciclo del agua, la fijación del carbono, la prevención de erosión y aludes, la calidad del paisaje o el hecho de albergar una cantidad sustancial de nuestra diversidad biológica. Como sociedad, nuestra respuesta a esta contradicción entre el alto valor social y el nulo valor económico ha sido y sigue siendo nula. Con ese silencio se da cobertura a un expolio colectivo en el cual cada sector beneficiado –caza, aguas, energías, turismo y un largo etc.–, se beneficia indefinidamente del recurso sin contribuir de una forma solidaria a su mantenimiento. La sociedad rural

propietaria de los espacios forestales y unos presupuestos públicos mal administrados, a veces debido al monopolio de empresas públicas, no pueden hacer frente a unas exigencias crecientes.

Para una política forestal, echo en falta una coordinación que antes se ha apuntado y ha sido objeto de debate; evidentemente, no es el problema de esta jornada pero creo que la política forestal a nivel estatal se tendría que coordinar mucho mejor. No sé cómo debe hacerse, no es mi misión, pero, evidentemente, se nota unas carencias de coordinación a nivel general. No tenemos más solución viable –a nuestro entender lo demás son cortinas de humo–, que apostar decididamente por la aplicación de instrumentos económicos que apliquen el principio de la internalización en la economía de las externalidades; asunto tratado en todos los documentos de la economía ambiental, por lo menos los más solventes –la OCDE, la Unión Europea, etc.–.

No sólo existen externalidades negativas, entendiendo por ellas la contaminación, el dióxido de carbono, el ruido, la pérdida y degradación del suelo, la contaminación del agua y otro largo etcétera, sino también positivas, vinculadas generalmente a los recursos naturales renovables y especialmente a los bosques. Si en la internalización de las externalidades negativas rige el principio de “quien contamina, paga”, queda por aplicar, en consecuencia, que “quien genera un beneficio, cobra”. En muchos casos es muy fácil conceptualmente; otra cosa es la voluntad política. Desde un punto de vista conceptual nos pondríamos todos de acuerdo, ahora falta voluntad política. En algunas de las principales externalidades positivas de los bosques, hay una interrelación estrechísima –mucho más que los famosos céntimos sanitarios sobre la gasolina–, entre lo que aporta el bosque –sumidero de carbono, regulación del ciclo de agua, etc.–, y la fiscalidad ambiental sobre su consumo, impuestos energéticos, tasas de agua, etc.

Es curioso observar que países mucho menos desarrollados que el nuestro están bastante más avanzados en esa materia, destacando el caso, pongo como ejemplo, de Costa Rica, que

grava no sólo a los turistas sino a sus propios conciudadanos para mantener un medio natural en estado envidiable, lo que no sólo se consigue declarando parques, sino asegurando flujos económicos correspondientes para su adecuado mantenimiento. Si no aseguramos los flujos económicos para el mantenimiento de estos parques, tendremos unas declaraciones, un marco legislativo adecuado, pero, evidentemente, no tendremos los parques que necesita nuestro país. También más cerca, Portugal –lo pongo como otro ejemplo– estableció en 2004 la cesión de una parte de impuestos de hidrocarburos al fondo forestal.

Los silvicultores españoles clamamos para que se aproveche la ocasión excelente que supone la reciente reforma de la Ley Básica de Montes, el establecimiento del Fondo de Patrimonio Natural, para que se convierta junto a sus homónimos autonómicos en el eje central de la política forestal. Para ello, sería necesario que dichos fondos se nutrieran con todas las tasas y sanciones relacionadas –las que he mencionado anteriormente–, así como las aportaciones de los presupuestos de la Unión Europea, Estado y Comunidades Autónomas, además de una fracción del rendimiento de los impuestos ambientales relacionados, hidrocarburos, tasa del agua, impuestos urbanísticos, turísticos, etc.

Con ello conseguiríamos, no sólo una provisión mayor y más segura de servicios ambientales, sino que realizaríamos una aportación clave al equilibrio y cohesión territorial que aquí también se ha reclamado, revirtiendo una parte de la riqueza de las zonas urbanas a las rurales, basada no en criterios de subsidio social –que es lo que está pasando ahora–, sino en los servicios ambientales realmente generados. Además, ganaríamos credibilidad cuando reclamemos fondos europeos, cuando vayamos a Bruselas, si previamente nosotros, evidentemente, hemos hecho el esfuerzo de asignar medios propios de una forma más significativa.

Ya no es presentable, a nuestro entender, que en la España de 2006 esperemos que Bruselas nos resuelva aquello que, por diferentes causas, no hemos sabido abordar y resolver. Con la

nueva ley, la 43 de 2003, y a raíz de la reciente modificación, entra también en vigor el mandato de establecer un marco jurídico justo para los silvicultores en un plazo de dos años. Esto es un reto que junto con alguna de las mejoras ya introducidas –al fondo para el medio natural, regulación de acceso público al monte–, puede completar el conjunto de mecanismos necesarios para lograr la dinamización y sostenibilidad real del sector forestal y la gestión sostenible de nuestros montes. Por ende, puede contribuir de una forma positiva a la prevención de los incendios forestales, puede ser el punto de partida de la lucha contra los grandes incendios forestales, como nosotros ya apuntamos en una conferencia internacional sobre estrategias de prevención de incendios que hicimos en Barcelona el año 2005.

Finalmente, y a título de propuesta, apunto que sería oportuno incluir en el citado estatuto algunos de los elementos contenidos en un documento aprobado por las asociaciones de silvicultores de toda España en 2003 en una conferencia que tuvimos en Barcelona. Es un documento que, evidentemente, la Administración estatal y las Administraciones autonómicas ya tienen; y vale la pena leerlo, sobre todo a las personas que están interesadas en la lucha contra los incendios y en la problemática del sector.

No quisiera terminar mi intervención sin mandar un mensaje positivo a la sociedad forestal, sector al que me debo. Si somos capaces de trabajar en unas políticas que abunden en lo que acabo de exponer y de crear un grupo de presión, que convenza a las Administraciones del aprovechamiento energético de la biomasa, se podría incrementar la economía del sector, la economía de esas zonas desfavorecidas. Se trata de una herramienta fundamental, porque automáticamente pondría la madera a unos precios de mercado, o pondría la madera en el mercado; porque en este momento, la madera sencillamente no tiene mercado, cierto tipo de madera de baja calidad, de pequeños diámetros, no tiene mercado.

Asimismo, quería apuntar un tema realmente de interés para los silvicultores; la gente del mundo forestal tenemos que tra-

bajar codo con codo, para lograr que la legislación, la cascada de legislaciones autonómicas, estatales, europeas, etc., no impida que desarrollemos nuestro espacio vital, no impida, por ejemplo, que las antiguas construcciones, que eran la razón de ser de muchos espacios y que con los años se deterioraron, no se puedan reconstruir.

Y para terminar, quiero apuntar que uno de los grandes problemas de este último periodo histórico en el sector primario –no lo llamo ni siquiera mundo rural–, ha sido la confusión que han tenido todas las Administraciones, entre agricultura, ganadería y silvicultura. Mucha gente, yo soy un ejemplo de ellos, tenemos en nuestras casas agricultura, ganadería, silvicultura y ahora estamos inmersos en el tema del agroturismo; pero no son la misma cosa, ni los intereses son los mismos. Y esto, porque la realidad es tozuda, nos irá perjudicando a los silvicultores. El sector agrario es un sector fuerte a pesar de sus limitaciones en algunas zonas; tiene un socio con mucho valor añadido, que es la industria agroalimentaria. El silvicultor es la parte débil de la cadena y la industria forestal prácticamente en España hoy no existe.

La legislación forestal y las políticas forestales han sido muy a menudo inexistentes. ¿Por qué? Cuando se redactó la primera

PAC, se hicieron los primeros planes de mejora. Hoy se reclama para los agricultores el nuevo reglamento de desarrollo rural, aunque ya hace 25 años, con el decreto 808, se iniciaron los planes de modernización de la empresa agraria y la incorporación de jóvenes. Si en 25 años no hemos sido capaces de actualizar y modernizar nuestras explotaciones agrarias, algo no funciona. ¿Qué sucede? Que se ha acostumbrado a una parte del sector primario a vivir de una forma, a vivir de un subsidio y el agricultor, productor de algún tipo de bienes, está acostumbrado a cobrar por hacer lo que hacía siempre. De ahí que no haya evolucionado hacia lo que Europa ya hace 25 años creía que era necesario en la política agraria, que era diversificar la producción, reducir algunas de las producciones e ir hacia los temas medioambientales y forestales.

Esto no se ha hecho y mucho me temo que no se va a hacer, porque los intereses dentro del sector primario, legítimos todos, son completamente diferentes, distinto lo agro-ganadero de lo silvícola. Se ha hablado de los fondos FEADER; y yo creo justo, y lo he reclamado públicamente reiteradas veces, que estos fondos fueran administrados por el Ministerio de Economía, alguien que no fuera juez y parte de estas políticas.

Juan Cruz

Director Adjunto

Fundación Doñana 21

Ni yo ni la Fundación Doñana 21 somos expertos en temas de incendios, ni en temas forestales, vaya esto dicho por anticipado. No obstante, cuando los organizadores nos hicieron llegar su interés para que participáramos en esta jornada, me explicaron que en este panel, fundamentalmente, se quería tratar sobre la valorización del espacio rural y de las producciones del mundo agrícola; y en ese sentido alguna experiencia tenemos y alguna reflexión podemos trasladar, que tenga que ver de una forma genérica con el mundo de la silvicultura, las masas forestales o con la problemática de los incendios.

La única experiencia directa con el mundo de los incendios fue en el año 1992, en Almonte, una población que entonces tendría 16.500-17.000 habitantes. Ahí se organizó una manifestación con unas 10.000 personas, que en una población de esas características era prácticamente todo el pueblo, menos los ancianos, los enfermos y los lactantes. Prácticamente toda la población estaba en la calle y exigía desarrollo económico para su pueblo, porque entendía que el parque nacional de Doñana era un freno a su desarrollo, a sus posibilidades de futuro. Incluso se hablaba de quemar el coto.

Durante esta jornada se han hecho algunas reflexiones que son muy de aplicación a nuestra experiencia, ya que entonces

la falta de coordinación y la ausencia de una visión territorial generaron unas circunstancias estructurales –más las coyunturales del momento–, que llevaron al deseo de algunos de prender fuego al coto. Durante el periodo 1968-1969, en menos de doce meses, el Gobierno –entonces no había Comunidades Autónomas y los municipios tenían muy pocas competencias, todas las competencias estaban a nivel central–, toma tres decisiones que son claramente contradictorias y que van a generar un gran conflicto social.

Dichas decisiones fueron: por un lado, la creación del parque nacional de Doñana, en el año 1968, con una mentalidad cuarterelera, que buscaba blindar un espacio frente al hombre para conservarlo como un museo; por otra parte, se pone en marcha el plan Monte Marisma, que no es ni más ni menos que la desecación de la marisma para ganarla como tierra de cultivo; y por otro lado, se declara Matalascañas como lugar turístico nacional, que con una visión de modelo turístico de la época suponía la urbanización, siguiendo un modelo de sol y playa.

Cuando el Gobierno tomó esas tres decisiones, lo hizo sin una visión articulada, sin una visión integrada, sin una visión del territorio, sino con visiones muy sectoriales y contradictorias entre sí. En la medida que se van desarrollando esos tres planes, el parque nacional va ampliando su frontera, va ampliando su territorio, se va desarrollando el plan Monte Marisma, y

Matalascañas va creciendo como una realidad urbanística; incluso en otras zonas del mismo litoral de Doñana también nacen otros proyectos urbanísticos. Pero llega un momento en que esas tres grandes decisiones chocan, entran en contradicción, siendo el punto álgido el proyecto Costa Doñana, el cual tenía la intención de urbanizar una laguna fósil, concretamente una del Asperillo, lo que supuso a nivel internacional una gran campaña para frenar aquel proyecto.

En el año 1991 las grandes obras de los eventos del 92 se han acabado, hay un gran nivel de desempleo en la comarca –podíamos estar hablando de un 25-27% de desempleo real en la comarca–, y es un año de sequía; todo esto condujo a que los agricultores y los ganaderos rompiesen las vallas del parque e introdujesen en el mismo a su ganado. Se había llegado a una situación en la que esa contradicción ha disociado totalmente en la población el capital natural de Doñana con la perspectiva de futuro del capital de lo humano de Doñana. Ahí se produce el conflicto, entran el mechero y el fuego. El problema, fundamentalmente, fue que no había integración entre el capital natural, base de una sociedad sana y de una economía sana, y la población. El capital natural se entendía como antitético, como elemento contradictorio, en una guerra de gana-pierde, que en realidad es de pierde-pierde, ya que nadie la gana.

Cuando desde nuestra Fundación hablamos de Doñana, no hablamos sólo del espacio del parque nacional de Doñana o del parque natural de Doñana, sino que estamos hablando de un espacio natural Doñana recogido en la Ley del Espacio Natural Doñana. Este espacio natural atañe a tres provincias, Sevilla, Huelva y Cádiz, abarcando un territorio de más de 290.000 hectáreas. Estamos hablando de un triángulo donde viven más de 170.000 personas, que tienen la necesidad de ir a la escuela, de tener una carretera, de tener un hospital o tener un empleo o una actividad. Doñana está en la cuenca de un gran río, y sobre ese espacio, que es donde se generó ese gran conflicto, se pone en marcha un primer plan de desarrollo sostenible. Suscitado por el presidente Chávez en una comisión internacional de expertos, este primer plan de desarrollo sostenible a la vez que propugna erradicar las prácticas más agre-

sivas de agricultura, plantea dar traslado de algunas parcelas del plan Monte Marisma que están más cercanas a los espacios más sensibles, alejándose de ellos.

Hemos asistido al nacimiento del desarrollo de la agricultura integrada y ecológica. Hoy el 100% de algunas zonas agrícolas de las marismas de Doñana es integrado o ecológico, mayoritariamente integral, aunque está creciendo con fuerza el porcentaje del ecológico. Cerca ya del 50% de las fresas de la zona fresera es integrada o ecológica y el número va en ascenso, no por convicciones ecológicas, sino por razones evidentemente de mercado. Igualmente podríamos hablar de la vid, del vino. En definitiva, que a la vez que se ha frenado radicalmente la práctica urbanizadora del litoral –y se mantienen los 70 kilómetros de playa virgen–, el nivel de renta y empleo de la comarca de Doñana en la última década ha crecido por encima de la media andaluza y española, con lo cual es evidente que el experimento funciona. Es decir, si se ha empezado una nueva dinámica socio-económica respetuosa con el medio y se genera más renta y empleo –con independencia de las carencias, que las ha habido–, en términos globales de evaluación se puede afirmar que el experimento ha funcionado.

Si estamos siendo capaces de crear interrelación entre capital natural y capital humano, un juego de gana-gana, está claro que también se puede hacer con el tema de los bosques. Las masas boscosas en Doñana están formadas fundamentalmente por monte público de pino piñonero con gestión privada del piñón, y en los últimos cinco años se ha logrado multiplicar la gestión de todo el pino piñonero del municipio de Almonte mediante agricultura ecológica. Estamos ahora elaborando el segundo plan de desarrollo sostenible, y dadas las carencias que observamos del primer plan de desarrollo –carencia de participación social en la elaboración, no me refiero en la gestión–, en el diseño del segundo plan de desarrollo estamos cubriendo esa carencia con un intenso proceso de participación.

Quiero también destacar un instrumento concreto de valorización de las producciones agrarias, que ha sido la etiqueta Doñana 21, un instrumento concreto de actuación en el

mundo agrícola de la comarca de Doñana. Hay que tener en cuenta que las empresas, las explotaciones agrícolas de la comarca, tienen mayoritariamente vocación exportadora –o exportan o tiene vocación exportadora–; por tanto, la certificación debía tener referencias internacionales porque debía de servirnos para aumentar el compromiso ambiental de las explotaciones agrícolas con el territorio, con el capital natural, y debía servir a las empresas para facilitarles la penetración en los mercados internacionales.

Por eso, la etiqueta Doñana 21 es un distintivo que crea la propia Fundación Doñana 21 para realzar los valores diferenciales de las empresas y productos que se encuentran en la comarca. Fundamentalmente, es una garantía ante clientes y usuarios de calidad y medio ambiente –los dos elementos que utilizamos en nuestro marketing– aunque en los últimos cuatro años, en diversas modificaciones del Reglamento de Uso y Gestión, se ha unido también el compromiso social de las empresas que tienen la etiqueta Doñana 21. Facilita la penetración en los mercados internacionales, porque estos mercados nos lo estaban demandando.

Los tipos de explotaciones y cultivos que tenemos en la comarca son muy variados: fresas, vino, aceite de oliva y aceituna, arroz, melocotón; es decir, producciones con vocación de mercado internacional, algo que, en principio, la empresa no buscaba pero con lo que se encontró en lo que supone un proceso de modernización en su estructura de gestión, que se concreta en el compromiso de la empresa con su entorno social y medioambiental. La etiqueta Doñana 21 es un instrumento de trabajo concreto con las empresas, al igual que la Agenda 21 va más allá de una mera declaración institucional para ser un trabajo concreto con los municipios.

El reglamento, después de diversas evoluciones que ha ido teniendo conforme a la realidad, tiene hoy un sistema general de gestión. Como sistema general de acceso, la empresa tiene que incorporar un sistema igual que la gestión medioambien-

tal, un programa de mejora continua de calidad e indicadores medioambientales. El indicador de calidad tiene que ser cuantitativo, con un programa de mejora, un compromiso de mejora que se edita año a año y, lo que es más importante para nosotros, la memoria de sostenibilidad pública basada en 21 elementos –por aquello de la Agenda 21–, para entroncarlo con el esfuerzo que están haciendo los municipios con el tema de la Agenda 21. Esta circunstancia le da asimismo una visión territorial; ya que no solamente trata de sus inputs económicos o medioambientales, sino también de cómo la empresa se compromete con el esfuerzo global que se hace en el territorio, con las Agendas 21 o con problemas sociales, como el tema de la migración, etc.

También para determinados sectores –uno de ellos el sector agrícola–, tanto en producción en campo como en manipulación, distribución, etc., se incorporan otras certificaciones en lo que es el tronco común a cualquier empresa de cualquier sector; tales como la norma ISO 14.000, la memoria de sostenibilidad y la norma de calidad ISO 9.000. No obstante, las empresas pueden optar, en vez de por la ISO 9.000, por otras certificaciones específicas de su sector, como en el tema de la producción del campo puede ser la de agricultura ecológica, o las diversas certificaciones que nosotros hemos ido homologando para el aspecto calidad.

Termino diciendo que hoy la experiencia nos ha llevado a tener 31 empresas certificadas, pero es un proceso lento, muy lento. Fundamentalmente estamos trabajando en un territorio en el que una parte muy importante son empresas agroalimentarias, como no podía ser de otra manera en aquella comarca. Estas empresas tienen 2.200 empleados de media anual, facturan 112 millones de euros y básicamente tienen una vocación y una presencia en el mercado internacional; el 53% de la facturación de las empresas que tienen la etiqueta Doñana 21, lo hacen en los mercados internacionales y por eso requieren una etiqueta que dé relevancia a su actividad.

Carlos Lafuente

Responsable Administrativo Financiero

Asociación Pinares el Valle para el Desarrollo Rural Integral (ASOPIVA)

Yo no soy tampoco un experto en incendios forestales, trabajo con un grupo de acción local que son los verdaderos agentes de desarrollo rural de una comarca que incluye parte de la provincia de Soria y un trozo en la provincia de Burgos. Ahí, más que contra los incendios forestales estamos luchando contra la desertización, procurando salir a flote con políticas de desarrollo que vamos haciendo en colaboración con otras administraciones. Suele llamar la atención, al hablar de incendios forestales en España, que en Soria no tengamos incendios. Tal vez porque los vecinos de la comarca sienten el monte como algo suyo y perciben, como el anuncio de antaño, que cuando el monte se quema algo suyo se quema; tanto es así que, cuando hay algún conato de incendio tenemos que controlar a la gente que va a apagarlo, porque esos voluntarios sin preparar pueden correr peligro.

Todas las políticas que aplicamos están realizadas desde la perspectiva de una gestión sostenible de las explotaciones forestales, y se puede apreciar el efecto beneficioso que tienen en esta comarca para evitar los incendios forestales. Propiciamos las vías para potenciar el mercado de los productos madereros y no madereros, que al final es lo que crea la riqueza y lo que hace que la gente se quede en la zona y se identifique con el monte. Hemos iniciado la certificación forestal sostenible con una marca de garantía, Pino Soria, que se ha extendido a la provincia de Burgos llamándose Pino Soria

Burgos. También hemos potenciado otros recursos de la zona, como son los montes de sabina –que estaban olvidados–, los montes de robles y ahora mismo estamos intentando desarrollar una política de agroindustria ecológica para poner en valor todos los pastos y las ganaderías que se abandonaron por las políticas de la política agraria común.

Queremos hacer unas explotaciones que sean sostenibles por sí mismas y que no dependamos de las subvenciones que puedan llegar en cada momento. Es muy importante para nosotros disponer de un proyecto, en el que también ha colaborado la Fundación Biodiversidad, para la puesta en valor de todos los productos ecológicos, tanto su riqueza gastronómica como su riqueza turística –también el agroturismo–. La zona donde nos movemos está enclavada parte en la provincia de Burgos y parte en la de Soria, pero, conjuntamente, comparten el turismo, el paisaje, la tradición y los medios y lo único que nos separa es una frontera que alguien trazó.

La vegetación es abundante –es una de las manchas verdes más extensas y espectaculares de la Península Ibérica–, con una extensión aproximada de 100.000 hectáreas de masas forestales naturales autóctonas, donde los mayores silvicultores son las propias administraciones. Los propios ayuntamientos son los propietarios de todas estas masas forestales, si bien están sujetos a unos aprovechamientos vecinales espe-

ciales, de tal manera que aunque los ayuntamientos sean los propietarios, los que verdaderamente disfrutan los productos son los propios vecinos. La extracción de madera es constante en la comarca, los ciclos suelen ser de cien, ciento y pico años.

Una característica muy especial es que casi todos los montes están ordenados, catalogados, registrados convenientemente, depurada su situación jurídica y ahora con eco-certificaciones. Cuando la Administración forestal de antaño llevó a cabo esta tarea, se anticiparon a las eco-certificaciones. El hecho de que los montes estén catalogados es una garantía de que se está haciendo un desarrollo sostenible en los mismos, antes incluso de que existiera esta palabra. Las explotaciones forestales y las personas dedicadas al aprovechamiento y explotación de la madera, son el principal sector económico comarcal, con apuntes importantes de turismo rural y de la micología. Este repunte del turismo y de la micología ha conllevado dos factores importantes de desarrollo económico, aunque hay que prevenir el aumento del riesgo de incendios forestales al aumentar el número de personas que frecuentan los montes como consecuencia de estas actividades.

Las industrias de la primera transformación consumen toda la madera de la comarca y una cantidad similar del exterior. Dentro de la industria maderera de la comarca hay 628 empresas con 3.836 trabajadores. Las áreas recreativas existentes en el monte, entendidas como forestales –es decir, las aulas de naturaleza, merenderos, campamentos, zonas de acampada, refugios, zonas recreativas, camping, pero no otras privadas, como puede ser alojamientos turísticos–, van creciendo porque así lo van demandando los propios ayuntamientos. A veces nosotros no estamos muy de acuerdo en utilizar para esto los fondos destinados a mejoras del monte, en vez de dedicarlos a mejoras a silvícolas, pero, lógicamente, los ayuntamientos quieren dedicarlos a zonas recreativas que les dan una rentabilidad inmediata mayor, si bien sólo inmediata.

En cuanto al turismo, la comarca incluye unos magníficos enclaves naturales y son, precisamente, los espacios naturales lo que

se está visitando. Es de resaltar que, de todas las encuestas que se han hecho –del orden de 2.000–, lo que más ha llamado la atención a los visitantes ha sido el bosque, no el enclave específico del espacio natural, sino el propio bosque, la visión de esos mares de pinos y de masas boscosas. Ha sido el bosque el mayor atractivo para los visitantes.

Si comparamos proporcionalmente el número de incendios forestales que hay en la comarca y sus causas con el resto de España, parece que no estuviéramos hablando del mismo país. Prevenir los incendios –la preocupación por mantener la masa boscosa es una constante en el tiempo– y el privilegio de contar con la corta de pinos que disfrutan los vecinos, ha propiciado un buen apego de la población al monte. Los montes están catalogados en propiedad de los ayuntamientos, pero tienen o soportan un aprovechamiento vecinal que se traduce en que a todos los vecinos, con un determinado arraigo en el pueblo, se les distribuye metros cúbicos de madera, y donde hay una asociación vecinal se les reparte en euros. De esta forma, sienten realmente el monte como algo suyo porque les da una rentabilidad anual.

La vía para potenciar el valor de los productos madereros y los no madereros ha sido la certificación forestal –la cual ya hemos conseguido para toda la zona–, una marca de garantía: Pino Soria. La potenciación de otros recursos de la zona, como son los montes de sabina, la trufa, los pastos ecológicos o la caza, son pasos a seguir; estamos eco-certificando todos los pastos para que pueda haber una cesta de la compra de estos productos agroecológicos, ayudando a que haya cooperativas de los vecinos. Ahora mismo estamos realizando un proyecto de catering para colegios.

La certificación forestal tiene como objetivos mejorar la gestión, poner en el mercado maderas certificadas solicitadas por las empresas, así como fortalecer la imagen del sector forestal y de la madera ante la sociedad. En el monte certificado, primero hemos hecho un ciclo de lo que es el aprovechamiento forestal; después, con la madera certificada se pasa a la industria de primera transformación, a las serrerías y las fabricas de

desarrollo, a la industria de segunda transformación, muebles, etc., y sale un producto de certificado.

El proyecto Micología y Calidad, que tal vez sea más novedoso, pretende conservar el recurso y sus hábitats mediante una ordenación adecuada, que evite la sobre explotación, las malas prácticas y los conflictos de uso. Se controla la comercialización con objeto de certificar la seguridad, la calidad y la diferenciación de los productos, se enseñan las prácticas de cómo hay que recolectar esos productos micológicos para conservar el monte. También se ha configurado una oferta micoturística regional de calidad para favorecer la colaboración entre agentes y territorios, implicando y comprometiendo a instituciones, asociaciones y colectivos en un proyecto común; para fomentar el desarrollo integral del sector y poder transferir el modelo alcanzado.

Asimismo, el aprovechamiento industrial de la madera de sabina es un reto que teníamos, debíamos de ponerlo en valor. Tenemos los mayores sabinares de Europa, pero simplemente se está aprovechando el pasto; las sabinas solamente se cortaban cuando ya estaban secas y con miedo, porque no sabíamos si lo estábamos haciendo bien o lo estábamos haciendo mal. Nunca nos habíamos metido en lo que eran otros tipos de madera que no fuera el pino.

La gestión cinegética la llevamos a cabo en colaboración con todos los agentes sociales. Estamos inmersos en un par-

que natural y en una reserva de caza que están gestionados de común acuerdo por los cazadores, los ecologistas, los ayuntamientos, los propietarios, etc., y también estamos poniendo en valor, no solamente lo que es la caza en sí, sino también fomentando industrias de transformación de la carne, etc.

Como consideraciones finales hay que destacar que hay una vinculación vecinal, que hay una diversificación de las posibilidades de desarrollo que ofrece el monte, que hay que aprovechar el saber hacer y la tradición aunque ahora hay que introducir nuevas perspectivas. Por ejemplo, estamos llegando a acuerdos con las compañías que están poniendo los molinos para producir energía eólica, de tal manera que están incorporándoles cámaras para que se detecte cualquier tipo de incendio, cualquier cambio de calor, para transmitirlo por vía GPS. Es decir, se ha hecho de cada torre un vigilante de incendios forestales.

Los cambios en la comercialización, la presencia en la sociedad, el conocimiento y defensa de los intereses comunes, lo estamos haciendo a través de las Agendas 21; todos los pueblos tienen su Agenda 21 y sus respectivas políticas de medio ambiente y desarrollo rural. Pensamos que todo esto explica por qué en Soria y Burgos no hay incendios forestales, porque creemos que se ha logrado que los vecinos se impliquen en el territorio.

Jaime Izquierdo

Jefe del Departamento Tecnológico y de Servicios
Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario (SERIDA)

Comenzaré haciendo un retrato rápido de lo que ha ocurrido en el medio rural español a lo largo del siglo XX, porque hemos pasado de una posición a la contraria. A principios del siglo XX la sociedad rural era netamente preindustrial, los recursos naturales sufrían sobreexplotación como consecuencia de la máxima presión demográfica, originando en algunos casos problemas ecológicos por tanto abuso y sobreexplotación. Ese era el retrato de una sociedad que incluso fragmentaba el territorio, al repartir la tierra entre los hijos, con lo cual creaba dificultades de sostenibilidad material. Esa sería, ya digo, la foto de principios de siglo; en 1910 es cuando España tiene la máxima presión demográfica rural.

A mediados del siglo XX ocurren los procesos de industrialización, los cuales generan una sociedad nueva emergente alrededor de los polos de desarrollo. El plan de estabilización de 1959 produce el éxodo rural, sucediendo al medio rural dos cosas: por una parte, se va a tecnificar, se va a intensificar en lo agrario y lo forestal, y por otra, se va abandonar, donde la industrialización y la tecnocracia no alcanza esos territorios abandonados. Con una consideración también a tener en cuenta, de carácter ideológico y político nada desdeñable, como es que el nacional-catolicismo desconsideró absolutamente a las culturas rurales, no consideraba que tuvieran ningún valor. Por tanto, el proceso de generación de riqueza agraria se hizo al margen de las realidades culturales del medio rural.

Eso no ocurrió en Francia, porque los franceses definieron lo que se llamó el “arte de la localidad” y, por tanto, los procesos de extensión agraria, entre otras cosas, se hicieron entre la síntesis del saber hacer rural y local y el conocimiento científico y tecnológico exterior, con lo que no hubo una imposición como ocurrió en España. Esa es una de las causas profundas de los desencuentros que tenemos en la actualidad.

Por último, la foto de final del siglo XX es exactamente la contraria de principios de siglo; es decir, en cien años hemos pasado de la máxima presión demográfica a la mínima presión demográfica de la historia del mundo rural en España. Tenemos ya una sociedad rural post-industrial con una mínima presión demográfica y con graves problemas ecológicos, precisamente por lo contrario, por desuso, por falta de manejo, por subexplotación de los recursos. Pasamos del abuso al desuso y eso nos lleva a problemas ecológicos diferentes y, por tanto, a reclamar una política de conservación también diferente. Es decir, ya no estamos en la época de la conservación decimonónica, tenemos un problema de conservación diferente, que, por cierto, se entrelaza con los problemas de la otra gran emergencia postindustrial, que es la expansión de la ciudad.

La fragmentación territorial que provoca la difusión de la ciudad, no sólo en los entornos peri-urbanos sino en todo el contexto territorial de nuestro país, ya que parece que vamos a

ser la última residencia de todos los europeos, con problemas graves en el litoral. Esta es la situación, en la que ya se mezcla una sociedad postindustrial rural con una sociedad postindustrial urbana. Yo procedo, como Eduardo Moyano, del mundo del análisis del entorno rural, soy más partidario del ambiente entero que del medio ambiente y eso me lleva a posiciones intermedias, con lo cual a veces soy atacado por los ambientalistas y en otras ocasiones soy atacado por los desarrollistas, pero creo que hay que buscar esa posición intermedia e intento manejarlos en los dos contextos: en el de la conservación y en el desarrollo. Esta teoría es emergente y estamos todavía tratando de afinarla, aunque ya tenemos algunas experiencias locales que nos pueden interesar.

Por tanto yo no voy a dar más que una aproximación sobre ideas genéricas que puedan servir para que, a la hora de establecer las conclusiones de esta jornada, el relator tenga más facilidad en el trabajo. La primera sería que tenemos que resolver una paradoja sobre la riqueza de las masas forestales. A principios de siglo, en Galicia el marisco se utilizaba para abonar y en Villaviciosa, en Asturias, las angulas se las daban a los cerdos. Eso quiere decir que no había conocimiento sobre las oportunidades de aquellos recursos. En cierta medida, sucede lo mismo con los incendios forestales; no sabemos el valor que tiene eso que arde y por tanto seguimos haciendo cosas indebidas. Esa sería una primera propuesta, resolver esa paradoja, es decir, saber que lo quemado tiene un valor, y a partir de ahí organizar la explotación del valor.

En ese sentido, voy a utilizar una línea más económica que ecológica, aunque quiero llegar al mismo sitio. Hay una forma de llegar a la conservación que es estimular un buen modelo de desarrollo. Así pues, prefiero hablar de modelos de desarrollo que de planteamientos de conservación. Por tanto, lo primero que tendría que decir es que hay que poner por delante el valor económico para estimular el valor ecológico; eso que no sabemos hacer bien los que nos dedicamos a la conservación. En las campañas de sensibilización y en los planes no habría que hablar tanto de las hectáreas quemadas —ese es un concepto de dimensión que el ciudadano no acaba

de interpretar a no ser que sea especialista en el asunto—, sino de lo que sí entiende la gente, es decir, de la economía, del dinero. Si en lugar de decir se han quemado 3.000 hectáreas, decimos que los vecinos de estos pueblos han perdido 180 millones de euros, el impacto mediático probablemente sea mayor, ya que vivimos en una sociedad que está más marcada por la economía.

Yo diría que un incendio forestal es una pérdida explosiva e instantánea de energía que se produce por la incapacidad del territorio —es decir, la sociedad más las instituciones—, para ordenar el aprovechamiento de las energías renovables, madera, carne, queso y paisaje y producir con ello renta y biodiversidad. Por tanto, tenemos incapacidad del territorio. Por eso estoy de acuerdo con la afirmación de que nadie crea que la vuelta al centralismo va a resolver los problemas, ni mucho menos. Lo que tendremos que hacer es volver al sentido común y a la escala adecuada de las cosas.

Otra idea es que hay que reorganizar socialmente el medio rural y los derechos, los usos y beneficios sobre las propiedades. Ese es uno de los grandes problemas, ya que en algunos casos no sabemos muy bien de lo que estamos hablando, y para conseguir la suerte de la comarca de Soria habría que ir buscando en cada sitio cuál es la clave que reorganiza el territorio y su uso, teniendo en cuenta también algo que se abandona. La Institución Libre de Enseñanza y los republicanos tuvieron muchísimo interés en el avance y conocimiento del derecho consuetudinario, sobre todo la Escuela de Villarino, y además hicieron una reflexión porque sabían que ahí estaba una de las claves de la gestión del territorio. Eso se ha abandonado, por la tecnocracia, entre otras cosas. Hay un abandono importante de esa idea y creo que tenemos que volver a revisar algunas de esas claves, teniendo en cuenta que ese derecho consuetudinario y todas las ordenanzas locales se modernizaban con la incorporación de innovaciones. Cuando llegó el maíz, los ganaderos de la cornisa cantábrica tuvieron que reorganizar el espacio para gestionarlo con una finalidad de cultivo también. Se establecieron nuevos derechos, hubo sus más y sus menos pero se incorporó un elemento de innova-

ción. Nosotros no hacemos eso en España desde la República; acaba la República y no volvemos a tener esa reflexión.

Existe otra particularidad también, y es que ya no tenemos una sociedad rural, tenemos una sociedad mixta que vuelve al campo. El abuelo sigue siendo ganadero, pero el nieto es taxista en Madrid y tiene derechos, pero no sabe muy bien qué hacer con el terreno. Tenemos que prepararnos para esa realidad de mixtura entre lo rural y lo urbano, lo que implica que hay nuevos propietarios del territorio y pueden gestionarlo de otra manera.

Utilizar la ecología como ciencia reguladora de los últimos flujos energéticos del territorio y la cultura campesina local como referente histórico sobre el que organizar el sistema, es algo sobre lo que se trabaja desde la Fundación Biodiversidad y el Ministerio de Medio Ambiente. Esa es una de las cuestiones que a mí me preocupa especialmente, porque estamos mezclando demasiadas cosas para el medio rural.

Tenemos, en primer lugar, un mundo rural en abandono con acumulación de biomasa que no tiene manejo. Tenemos una ganadería marginal y jubilados que siguen utilizando el fuego como hace 100 ó 200 años. En Asturias o en Galicia es habitual que se limpien las fincas utilizando el fuego. Por otro lado, es muy difícil que nuestros padres dejen de hacer lo que estaban acostumbrados a hacer, es muy difícil evitarlo y acaban haciéndolo y generando problemas. Eso es una realidad, un problema que tenemos ahí y que tiene un componente social complejo.

Por último, también estamos mezclando en el campo la difusión de la ciudad, esas urbanizaciones que tenemos en medio del bosque, con toda la complejidad de la barbacoa, de las líneas de alta tensión, del coche, demasiada gente haciendo chispas alrededor de una urbanización. Eso que está provocando problemas en California también los provoca en España.

Por tanto, los incendios forestales tienen causas territoriales profundas y causas locales también muy profundas, que a veces

se nos pasan desapercibidas. Otra idea es que tenemos que reforzar el sistema de extinción, porque ese sistema tiene una vertiente perversa ya que genera un negocio en sí mismo. En la película *La pesadilla de Darwin*, había un tipo que decía “yo tengo mucha gana de que vuelva la guerra, porque por lo menos cobro todos los meses de soldado”.

Además tenemos que modificar la teoría sobre espacios protegidos. En Francia lo están intentando, haciendo algo así como los polos de desarrollo a partir de cómo puede organizarse el territorio en función de la generación de recursos, del manejo adecuado para producir lo que nos interesa; es decir, por una parte, renta directa a la gente que vive allí; por otra parte, servicios ambientales que generan los ecosistemas y cuál es la clave adecuada del manejo de esos flujos energéticos que hay en el territorio.

Eso requiere una modificación profunda de las políticas de conservación. Esa es una revisión profunda a hacer dentro de las políticas del Estado y las Comunidades Autónomas; es decir, si la Ley de Desarrollo Rural Sostenible avanza en esa dirección, deberían hacerlo también la Ley de Biodiversidad y la Ley de Parques Nacionales. Es una cuestión que nos preocupa porque debemos buscar nuevas fórmulas de gestión del territorio, y los espacios protegidos –sean de propiedad estatal o de comunidad autónoma– deben ser los referentes para ensayar modelos de gestión.

Una medida con la que coincido, ya planteada por Eduardo Moyano, es utilizar los grupos de desarrollo rural como referentes territoriales en el manejo del territorio. Los que trabajamos en este asunto, a veces definimos a estos grupos como el consejo de administración del territorio; ahí están los representantes políticos e institucionales, locales, regionales y pueden estar también los estatales, así como la sociedad civil organizada, la sociedad rural organizada.

Como experiencia concreta puedo comentar una en Asturias, que sirvió, entre otras cosas, para que se dejara de quemar la comarca. El programa de desarrollo sirvió para que

disminuyeran los incendios. En ese territorio netamente ganadero donde empieza a haber una merma de esa actividad ganadera y una utilización del espacio liberado del uso ganadero para renta a más largo plazo, una renta forestal más inteligente, con especies más seleccionadas –se ha quitado el eucalipto–, están haciéndose cosas interesantes dedicadas a la actividad forestal y al turismo. Un elemento fundamental es que la gente de la zona sabe que es precisamente la calidad paisajista del territorio lo que mueve la economía local. Por tanto, defienden colectivamente esa calidad paisajista.

Algo que también anunció Eduardo Moyano, y que me gusta especialmente, es la realización y modernización de oficios de la tierra. Los sistemas de dehesa han demostrado la vigencia entre el modelo forestal y el modelo ganadero, aunque el oficio de pastor ha quedado en desuso, precisamente por esa marginalidad a la que se le somete desde el punto de vista social. No hemos sabido reconvertir a los pastores, que son hoy unos tipos que caminan, intentando conseguir unas primas ganaderas, con su ganado, con un perro y con un mechero –el perfil del pastor marginado en una zona periférica–, pero podemos reconvertirlos en un gestor del territorio.

Para conseguirlo tenemos que hacer algo que a mi me gusta mucho plantear entre mis compañeros en el Instituto donde

trabajo ahora, que es la mezcla de tecnologías. Hay una tecnología preindustrial que sabía manejar el territorio y una tecnología post-industrial, y tenemos que buscar una forma de síntesis para que el pastor sea un gestor del territorio. Para eso tenemos también algunas ideas importantes como la nueva reforma de medidas estructurales, que habla ya de la posibilidad de hacer contratos territoriales de explotación. Eso nos puede ayudar, pero tenemos que definir cuál es el modelo que queremos de gestión del territorio.

Termino con dos apuntes finales. No podemos seguir segregando políticas –las forestales, las energéticas, las ganaderas, las agrícolas, las de conservación de la naturaleza, las de territorio, las de desarrollo rural–, y esperar que entre todas, y de forma separada, sean capaces de gestionar un territorio que es, por definición, único y está interrelacionado. Por tanto, debemos buscar alguna forma o modo para empezar a gestionar territorios desde el punto de vista de la negociación sobre lo real. Y a partir de ahí, buscar la forma de implantar coordinadamente esas políticas en los territorios. Y por último, creo que los incendios forestales, más que un problema, que ya lo son, son la resultante de una causa; son la explosión brutal de una sociedad rural desquiciada. Para combatir los incendios forestales hay que resolver primero todos los problemas que hay en el mundo rural y que son interdependientes.

Políticas y actuaciones públicas

José Luis Herranz

Director General para la Biodiversidad
Ministerio de Medio Ambiente

Voy a comenzar exponiendo las actuaciones, las actividades y las iniciativas que estamos llevando a cabo desde la Administración General del Estado. Desde el principio de la legislatura, la prevención y la lucha contra los incendios forestales ha sido uno de los objetivos prioritarios que el Ministerio de Medio Ambiente se ha marcado, y es uno de los temas que está en los primeros lugares de cada una de las acciones, de cada uno de los mecanismos e instrumentos que desde este Ministerio se están desarrollando. Estas actuaciones por parte del Ministerio se vienen realizando, como no pueden ser de otra forma, con el absoluto respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas y con la convicción de que el trabajo coordinado, la colaboración entre todas las Administraciones, nos va a permitir combatir y mitigar este desafío, que tiene componentes sociales, económicas y ambientales.

Las reflexiones que se vienen realizando a la vista de la información que se tiene sobre los incendios forestales, están siendo compartidas tanto por las administraciones competentes, los expertos y los agentes implicados, como por las organizaciones sociales; y lo que se comenta, y siempre se concluye, es que debemos de centrarnos en el origen del desafío. Tenemos que profundizar en las políticas que permitan reducir el número de incendios y las consecuencias de los mismos, teniendo presente que la situación actual de los incendios forestales se debe a distintas circunstancias que se han venido presentando.

Por un lado, el cambio socio-económico de nuestro país durante los últimos 50 años, que ha conllevado un abandono del medio rural, con un incremento simultáneo de población concentrada en las ciudades y áreas metropolitanas. Si se analiza el número de incendios que en nuestro país han venido ocurriendo desde los años 60 del siglo XX, se observa que han aumentando de forma paralela y con la misma intensidad, pero en sentido inverso, que el proceso de despoblamiento del mundo rural, es decir, que la despoblación se estaba incrementando también en unos porcentajes similares a los del crecimiento del número de incendios. A título de ejemplo, cabe decir que en los años 60 la población total en nuestro país era de 30 millones y una tercera parte de estas personas estaban viviendo en el mundo rural, en municipios con menos de 2.000 habitantes. La estadística de los años 60 decía que solamente se producían 1.680 incendios. Era la estadística oficial, nos la vamos a creer, aunque la podamos luego matizar en algunos aspectos.

Progresivamente, en los años 80 bajó a un 20% la población rural pero el número de incendios ya era de 10.878, es decir, que prácticamente se habían multiplicado por seis los incendios y se había reducido en un 13%, desde el punto de vista porcentual, el número de habitantes que estaban viviendo en las zonas rurales. Del año 1960 al año 1980 la población total se había incrementado en siete millones de habitantes,

mientras que el número de habitantes que estaban en las zonas rurales había disminuido en términos absolutos en tres millones.

En el año 2003 hemos pasado a 18.676 incendios y la población que vive en las áreas rurales es de 7.700.000 personas, lo cual, teniendo en cuenta que se ha incrementado la población total en 2003 a 42 millones, hace que en esos 40 años tengamos un incremento de la población de doce millones de habitantes pero una disminución en la población rural de tres millones. Mientras, los incendios se van multiplicando por diez. Estos datos, con mayor o menor precisión, dejan claro que la evolución de la población rural ha sido un factor importantísimo en el aumento del número de incendios.

También es importante conocer que se ha producido una depreciación de los productos forestales, de la madera, y ha habido también una falta de compensación por las externalidades positivas que las zonas forestales producen. La pérdida de valor de los productos forestales ha hecho que, en los últimos 50 años, la troza de pino que se pagaba a 6 euros/tonelada, se coticie en estos momentos a 40 euros; es decir, que se ha incrementado por 6,7 su valor. Desde el punto de vista de los trabajos en el monte, la persona que trabajaba en los montes en aquella época ganaba 0,04 euros y se ha pasado a 54; es decir, que se ha multiplicado por 1.350 el valor de los jornales, el valor de los distintos trabajos en el medio forestal. Bien es cierto que en aquella época los costes sociales y determinado tipo de costes, como pueden ser los seguros de desempleo, etc., no se tenían en cuenta, pero, desde el punto de vista de lo que ha sido esa depreciación, en el caso de los costes de la mano de obra esto en una multiplicación por 1.350 y el IPC, en ese mismo periodo, se multiplicó por 100. Es decir, la materia prima sólo se ha incrementado 6,7 veces desde los años 50 hasta ahora, los recursos humanos en los trabajos se han multiplicado por 1.350 y el IPC, que sería el que nos permitiría decir también cómo tendrían que haberse incrementado los distintos costes, sobre todo de las materias primas, se ha multiplicado por 100, con lo cual hay una depreciación total y absoluta.

Este desfase es enorme, y si no existieran ayudas exteriores se dejaría muy poco margen para que los propietarios pudieran realizar inversiones para la mejora, y el fomento de los espacios forestales. Exigirles que realicen cuidados en el monte, o actividades para evitar los riesgos que pueden sufrir los montes, es bastante complicado teniendo en cuenta los ingresos que tienen. Esta es una de las cuestiones que hay que impulsar: dar valor a los productos forestales, y dar valor al monte. En la reforma de la Ley de Montes, la creación del Fondo para el Patrimonio Natural es fundamental para tener en cuenta esas posibilidades de financiar y compensar las externalidades positivas de los montes. El articulado de esa disposición promoverá las funciones ecológicas, sociales y culturales en los espacios forestales y apoyará los servicios ambientales y de conservación de los recursos naturales. Es decir, que ya tenemos en un texto legal la posibilidad del encaje, el impulso de ese tipo de medidas, porque si no logramos que los propietarios se involucren en la conservación, en la mejora de los espacios forestales, no dispondremos de uno de los elementos importantísimos para evitar los distintos incendios que se pudieran producir en esos territorios.

En cuanto a las causas, se sabe que los incendios forestales son sucesos que se deben a la actitud humana principalmente, de forma dolosa en un porcentaje alto, de forma negligente en otros casos, y también existe la posibilidad de que estos incendios sean causados por personas que están enfermas. Las causas naturales son realmente menos de un 5% y fundamentalmente son las tormentas secas. Por tanto, es importante incrementar la capacidad de los órganos responsables para mejorar la identificación, persecución y penalización del delito. Es necesario también contar con un enfoque y un tratamiento integral para evitar que exista impunidad en todos estos casos, en los incendios que se han venido produciendo en nuestro país. Es fundamental que todos los órganos, todas las unidades que estamos implicados, preparemos los protocolos y los medios para que esa identificación y persecución pueda ser efectiva, y estamos trabajando activamente entre todas las administraciones públicas para cooperar más eficazmente en las prevención y lucha contra incendios forestales.

Desde el punto de vista de la Administración General del Estado, desde el principio de la legislatura se trabajó conjuntamente con las Comunidades Autónomas logrando en el mes de enero del año 2005 tener un acuerdo en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente sobre prevención y lucha contra incendios forestales. Ahí establecimos y describimos una serie de líneas, de medidas, para afrontar de forma integral las carencias, las debilidades, que tenía el modelo que hasta este momento se venía desarrollando en el ámbito del medio rural, pues incidía directamente en los incendios forestales.

Por un lado se vieron qué medidas eran necesarias para desarrollar en el medio rural e implicar a los ciudadanos. Una de ellas era la puesta en valor de los espacios forestales, que he comentado anteriormente. Otra, los programas de prevención activa, en los cuales se han realizado actuaciones de apoyo con las Comunidades Autónomas, disponiendo de equipos de prevención integral de incendios forestales –desde los seis equipos que existían en 2004 se ha pasado a diez en 2006–. Es decir, que en aquellos ámbitos en los que consideramos que debemos trabajar conjuntamente, estamos poniendo todos los medios disponibles para, con la mayor rapidez posible, tratar de calar en la población rural, en las comarcas, para evitar que realicen quemas de matorral o de pastos, prácticas que suponen un porcentaje muy alto de los incendios.

Asimismo, se ha fomentado el uso de la biomasa forestal residual, para lo cual este año ya se han puesto en marcha determinadas actuaciones, con una cuantía importante dentro del Fondo, con el fin de retirar dicha biomasa de las masas forestales.

Para la reducción de la combustibilidad de los montes, en el Ministerio se vienen realizando actuaciones presupuestarias que permiten a las Comunidades Autónomas realizar actividades de gasto público superiores a los 30 millones de euros, cifra que se consigue sumando lo que el Ministerio tiene presupuestado para ese tipo de transferencia –unos 15 millones de euros– con lo que son los fondos comunitarios.

Otras actuaciones son el fomento de la agrupación de propietarios forestales, la regulación de usos agrarios de riesgo o el apoyo económico y normativo de programas de desarrollo rural. En cuanto a lo que es la implicación del conjunto de la sociedad, se consideraba que era otro de los ejes de ese acuerdo, y aquí entre todas las administraciones venimos desarrollando programas de divulgación y educación ambiental. Existe también, dentro de esas campañas de divulgación de educación ambiental, un impulso a la mejor percepción del riesgo y daño por incendios forestales; el diseño de esas campañas se está realizando con unas características similares a las de tráfico. Lo que se pretende es que se vea la realidad y las características del problema; y es fundamental que los ciudadanos vean que no está todo resuelto con los medios de extinción, sino que ellos también tienen que colaborar y que cualquier tipo de actuación inadecuada puede generar una catástrofe, poniendo en peligro bienes patrimoniales y vidas humanas.

También en esta implicación del conjunto de la sociedad se vio que es necesaria la participación de todas las Administraciones, tanto las Comunidades Autónomas como la Administración General del Estado. En consecuencia, se ha realizado un impulso de colaboración y coordinación con todos los departamentos: en el caso de la Administración General del Estado, ministeriales; en el caso de las Comunidades Autónomas, en las diferentes consejerías. Así, desde la Administración General del Estado, el 10 de julio de 2005 se aprobó un plan estructural de actuaciones de prevención y lucha contra incendios forestales, en el que se implicaban los diferentes puntos de vista de aquellos ministerios que tenían actividades y actuaciones que realizar: el Ministerio de Fomento, con los temas de la red de ferrocarriles o las autovías; el Ministerio de Defensa, con los planes de protección de aquellos bienes patrimoniales que posee; Industria, con las redes eléctricas; y, dentro del Ministerio de Medio Ambiente, aquellas unidades que tienen también bienes patrimoniales forestales, como es el caso de las confederaciones.

La disminución del riesgo de incendios en la interfaz urbano-forestal y entornos periurbanos, es uno de los retos existentes porque dentro de las zonas urbanas o periurbanas

cada vez más se están desarrollando urbanizaciones y hay lugares en los que es fundamental tener unas medidas preventivas, así como una serie de protocolos de actuación. Porque, si no se tienen medidas de autoprotección, puede ocurrir algún día una catástrofe con un grave riesgo para las vidas humanas.

La utilización de medios de extinción y la coordinación de los mismos es otro de los puntos establecidos; es decir, hay que vincular la extinción a la prevención para la utilización de medios. Tenemos equipos de prevención de incendios forestales, y mecanismos para la fase de extinción, como son las brigadas aerotrasportadas o que los medios aéreos tengan una mayor capacidad de descarga para una mayor eficacia en las operaciones que vienen realizando.

Cada año también acordamos tener un Plan General de Cobertura de Medios de la Administración General del Estado, en el que se integran todos los medios de que disponen las distintas unidades, las distintas direcciones u órganos de la Administración General del Estado, y también hemos empezado ya a incluir los de las Comunidades Autónomas, porque es fundamental a la hora de elaborar una estrategia para casos

singulares que se nos pudieran presentar. Contamos con la aplicación de nuevas tecnologías y también con actividades, como acuerdos bilaterales entre Comunidades Autónomas, o los acuerdos con países fronterizos, porque también desde alguno de nuestros países limítrofes, como es el caso de Portugal, se pueden afectar Comunidades Autónomas como Galicia, Castilla y León, Extremadura o Andalucía. Además estamos trabajando en la revisión del Plan Estatal para Emergencias de Protección Civil.

Quiero concluir esta intervención señalando el esfuerzo que, desde el punto de vista de la financiación, se viene realizando por parte de la Administración General del Estado. En 2004 teníamos unos 17 millones de euros para la prevención, en 2006 tenemos casi 25 millones de euros para las labores de prevención; en extinción de 38 millones hemos pasado a 47, y en total, desde el punto de vista de todas las actuaciones de prevención, extinción y otro tipo de iniciativas de apoyo, en estos tres años, de 2004 a 2006, hemos incrementado la inversión en un 12'9%. Es decir, que el esfuerzo desde el punto de vista económico es importantísimo en todos los ámbitos, no solamente en la extinción sino también en la prevención.

Ramón Luque

Director General del Medi Natural
Conselleria de Medi Ambient, Generalitat de Catalunya

Entiendo que se ha invitado a la Generalitat de Cataluña a hablar del caso catalán, de las características de aquello que está haciendo el Gobierno de Cataluña en esta materia. Quiero comenzar con unos datos que se conocen sobradamente, pero que conviene refrescar. La superficie forestal en Europa es el 41% del total, en España el 52%, en Cataluña el 65%. Cataluña es un territorio profundamente forestal. Y la población de Cataluña ha pasado, en algo más de un siglo, de 71 habitantes por kilómetro cuadrado, a 219 habitantes por kilómetro cuadrado. La superficie forestal se ha incrementado, lejos de lo que pudiera parecer, desde 1900 a 2000, de 600.000 hectáreas forestales a 1.961.000, creciendo del orden de 8.000 hectáreas anuales. En un siglo se ha triplicado la superficie forestal.

La superficie forestal actual es de casi dos millones de hectáreas y en época de verano se tendría que sumar también la superficie agraria de cultivos herbáceos de secano, que actúan como rápidos propagadores del fuego. Por ejemplo, entre junio, julio y agosto tenemos que de toda la superficie de la Cataluña central, compuesta por cuatro comarcas, el 95% es susceptible de generar y propagar un incendio.

Además, el cambio climático ha llegado, y lo ha hecho para quedarse, siendo el panorama actual más favorable a los incendios. La temperatura marca una tendencia creciente y la humedad una tendencia descendente, lo que nos da dos factores claros

de riesgo, en un clima mediterráneo, en un bosque mediterráneo, que ya de por sí siempre ha sido susceptible de sufrir incendios forestales.

El número de incendios forestales y el cruce con la superficie quemada en Cataluña desde el año 1970 al 2005, nos dan unas cifras importantes e interesantes. En los últimos años, los incendios forestales y la superficie quemada han ido descendiendo. Esto pone entre la espada y la pared a aquellos que consideran innecesario hacer nada alegando que siempre se quemará el bosque. Pues depende, según qué decisiones se tomen, se quema más o se quema menos. Y lo digo yo con toda la autoridad que me da no formar parte de los gobiernos anteriores de Cataluña, los cuales tomaron decisiones importantes en momentos concretos que permiten que hoy los actuales gestores del medio natural podamos ver de otra manera las realidades.

El panorama actual, en nuestra opinión, es que las decisiones también ayudan a la actuación. Por ejemplo, en relación a la prevención, la tendencia a la baja del número de incendios, a pesar de la mejora en la detección que computa la totalidad de los incendios, es una realidad, incluidos los conatos. Hace cuarenta años los conatos no se computaban y se computan ahora, y aún así el descenso es real en número de incendios; incluso en el periodo clave de los meses de junio, julio y agosto.

También hay una apuesta por la extinción, sin la cual hoy tal vez no podríamos hablar de la apuesta por la prevención, siendo aquella de una eficacia elevada –tan sólo el 0,27% del total de incendios en Cataluña se convierten en grandes incendios forestales mayores de 500 hectáreas–. Sin embargo, el problema no ha acabado. Ya hemos actuado sobre unas causas, hemos actuado sobre una tipología de incendios pero, lógicamente, nos quedan otros: el 0,38% de los incendios, que suponen el 79% de toda la superficie forestal que se quema. Expondré un dato que me parece significativo. En el año 1998, un gran incendio forestal arrasó 17.880 hectáreas, mucho más que en el incendio de Guadalajara o del que sufrió Andalucía hace dos años. Ahora, el más grande de los que hemos tenido en los últimos cinco años es de 3.327 hectáreas. Esto tiene que ver con políticas que anteriormente se han desarrollado, insisto, y lo digo con toda la autoridad de formar parte del nuevo gobierno, que no tiene que compartir necesariamente todas y cada una de las políticas del anterior.

Visto ya el panorama que tenemos, tratemos qué hacer para el futuro que nos espera, marcado por el cambio climático, etc. Cataluña ha acabado un ciclo histórico, incluso en la prevención de incendios con el Plan de Política Forestal que ha estado vigente hasta 2005. Ahora necesitamos adecuarlo a esa nueva realidad de la que hablaba José Luis Herranz, en cuanto al valor del bosque o a las nuevas tecnologías y actividades que nos pueden ayudar en la prevención de incendios. En este sentido hemos elaborado un nuevo plan de política forestal 2005/2014, el Plan General de Política Forestal de la Generalitat. Se trata de un plan que tiene como objetivo principal establecer directrices para fomentar la gestión sostenible de los terrenos forestales. En primer lugar, con las funciones ambientales –potenciando los valores sociales y económicos, favoreciendo el desarrollo sostenible y el equilibrio territorial–. Por primera vez, un plan de política forestal en España tiene rango de Plan Territorial Sectorial. Es decir, que permite la integración de la planificación forestal con la planificación territorial y urbanística. Se acabó el planificar el territorio sin tener en cuenta si al lado había bosque, o si al lado podía haber una urbanización. Dos cosas que iban en política territorial y

política forestal cada una por su lado, en el nuevo plan de política forestal irán en un solo carril.

Se desarrollan los planes de ordenación de recursos forestales, documentos de planificación forestal intermedios entre el plan general macro y los mínimos instrumentos de gestión de planes simples. Se desarrolla una parte normativa que no existía en el anterior plan, creándose por primera vez los planes de protección prioritaria de los macizos forestales contra incendios. Hasta ahora se asimilaban a espacios aislados y no se analizaban los macizos de continuidad que podían generar los grandes incendios forestales en Cataluña. Tenemos 31 espacios que forman parte de estos polígonos o planes de protección que suponen una superficie de un millón de hectáreas.

El Plan de Política Forestal tiene como objetivo específico la prevención de incendios y la gestión del riesgo de los grandes incendios forestales. Se trata de impulsar un modelo de gestión del riesgo de incendios sobre la base de evitar grandes incendios forestales, integrando modelos y actuaciones a escala del paisaje concreto, actividades económicas existentes, incorporando el análisis del riesgo de incendios en la planificación forestal y, finalmente, potenciando la participación de los agentes sociales implicados mediante la creación de una mesa intersectorial de incendios. Las actuaciones se agrupan según objetivos, acciones para promover la inclusión del riesgo de incendios en los instrumentos de planificación, elaboración de planes con la incorporación de directrices de gestión forestal que contemplan el papel del fuego en los ecosistemas forestales, desarrollo de medidas para reducir el riesgo de incendios, apertura y mantenimiento de las franjas perimetrales, ejecución del programa de quemas controladas de montaña y mejora de los equipamientos de las agrupaciones de defensa forestal, que en Cataluña son una realidad desde hace bastantes años.

Mejora del marco institucional y de la coordinación interadministrativa. En relación con la prevención y la extinción de incendios, hay que coordinar a todos los actores implicados con voluntad política. Éste es el papel del político y la verdad es que hemos avanzado mucho. También se ha avanzado en la

mejora de los hábitos de comportamiento de los usuarios en los terrenos forestales para reducir el riesgo en los grandes macizos forestales, incluyendo la prevención de los incendios, estableciendo formas y programas de formación, promoviendo el papel de los voluntarios, etc.

El 20% del presupuesto del plan de política forestal –unos 700 millones de euros en los próximos diez años–, 170 millones, van a la prevención de incendios. Con esto se prevé la apertura de franjas contrafuegos en las urbanizaciones, trabajos silvícolas en franjas y en zonas estratégicas –140.000 hectáreas–, quemas controladas en 10.000 hectáreas, 600 puntos de agua, 200.000 kilómetros de caminos para prevención de incendios y apoyo a 360 agrupaciones de defensa forestal. Las inversiones que se prevén desde 2007 a 2015, son, básicamente, 7 millones de euros en costes de extinción, entre 20 y 30 millones de euros en la recuperación de masas forestales y 3 millones en las pérdidas agrícolas. Apunta el Plan de Política Forestal la introducción de nuevas barreras vegetales, cortafuegos exteriores, franjas ignífugas, que en experiencias piloto realizadas en Cataluña se han demostrado las mejores barreras naturales ante la propagación del fuego hacia las zonas de los grandes macizos forestales.

La predicción del riesgo de incendio es quizá la cuestión de la que nos sentimos más orgullosos en la Generalitat de Cataluña. Los esfuerzos en la predicción, sobre todo, nos ayudan a trabajar directamente con la meteorología y el clima, en el conocimiento de su comportamiento, en la previsión y en la predicción, evaluando el riesgo forestal como una herramienta importante que nos permite concretar planes para la adopción de medidas extraordinarias, como cierre de macizos forestales en determinados días del año, la gestión y la limitación del uso del fuego, o la movilización y racionalización de los efectivos. Por ejemplo, los bomberos antes estaban acantonados o acuartelados por comarcas, por división administrativa, y no en función del mapa de riesgo del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda, como ya actuaron el año pasado.

En cuanto a la legislación, en Cataluña desde 1988 hemos actuado sobre aspectos concretos del análisis de las causas, y los resultados son reales. Por ejemplo, una orden de 1993 nos ha dado un buen resultado en quemas controladas. El decreto sobre las medidas de prevención de incendios forestales de 1995 nos ha dado resultado sobre las zonas en el periodo de peligro de incendio forestal. El decreto sobre líneas aéreas de conducción eléctrica que obliga a las grandes empresas eléctricas a dejar expedito el bosque por allá por donde pasa la línea, nos ha dado resultado. El decreto sobre la influencia de los continuos en las carreteras en la propagación del fuego, no ya el estereotipo de la colilla por la ventanilla, nos ha dado resultado. Por lo que respecta al impacto de diversas actividades sobre el factor riesgo de incendios forestales, el cambio en este concepto nos ha dado resultado también. Las actividades extractivas, que eran causa de riesgo de incendios en algún caso, o las hidroeléctricas, o el turismo, o los vertederos, han disminuido de manera real su incidencia en los incendios.

A nuestro entender, las urbanizaciones son el gran problema de Cataluña en estos momentos, en el sentido de que si se produjera un gran incendio forestal lo de menos serían las hectáreas de bosque quemado, siendo lo más importante la cantidad de personas que podrían quedar atrapadas. En este sentido, la Ley de 2003 de Urbanizaciones obliga a crear las franjas de protección de las urbanizaciones sin continuidad con la zona urbana, y hemos pasado en los dos años que lleva en rigor de tener un 30% de las urbanizaciones con las franjas hechas, a un 55% de todas las urbanizaciones de Cataluña, que son más de 1.100.

En estos últimos años, la Generalitat ha destinado recursos financieros para echar una mano a los ayuntamientos pequeños que no estaban en condiciones de tirar adelante. También hay que señalar la tremenda fuerza en Cataluña de los 12.000 voluntarios que ayudan, las 289 agrupaciones de defensa forestal, los 651 municipios que controlan las 1.900.000 hectáreas de superficie forestal y los 160 vehículos de vigilancia que se convierten, según el Infocat –el plan de actuación contra incendios en Cataluña–, en un apoyo real y efectivo, a todas horas del día. Y por primera vez se consigue en 2005

un cambio de tendencia no casual, con una disminución de los incendios intencionados o causados por negligencias, de manera que los incendios por causas naturales en 2005 han sido, por primera vez, los mayoritarios en la campaña del verano de ese año.

Conclusiones

- Es necesario impulsar las medidas activas.
- Hay que incorporar el análisis de riesgo.
- Hay que continuar el esfuerzo en la investigación de las causas.
- Es necesario intensificar la vigilancia para incendios intencionados.
- Hay que incluir la prevención de incendios en los proyectos de las licencias ambientales de todo tipo.
- Hay que continuar los próximos años incorporando nuevas medidas expresas en relación con la meteorología, la simultaneidad de incendios y la continuidad del combustible.
- Es necesario el apoyo a la asociación civil, a las agrupaciones de defensa forestal o similares que existan en otras Comunidades Autónomas.
- Hay que continuar con las campañas institucionales de sensibilización.
- Se debe continuar con la mejora del modelo en los aspectos de coordinación de las administraciones, también con el Ministerio y de éste con las Comunidades Autónomas.
- Tenemos que desarrollar los preceptos a medio y largo plazo que recoge la Declaración de Santander que mencionó antes el director general para la biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente.

Mariano Torre

Director General de Medio Natural
Consejería de Medio Ambiente, Junta de Castilla y León

En el planeta Tierra cada año se queman aproximadamente de 300 a 400 millones de hectáreas y la base del problema es el mismo, el manejo del territorio con fuego. Lo más importante, casi siempre es el manejo del matorral, una herramienta básica de desarrollo de la humanidad, muy importante también desde el punto de vista meramente económico y que se sigue manteniendo en muchos sitios. Ese es el fondo de la cuestión tanto aquí, en el mundo mediterráneo, como en cualquier otro sitio. Sólo se ha dejado de utilizar esa herramienta allí donde el desarrollo y la cultura forestal han alcanzado un nivel importante. Al hablar de cultura forestal me refiero a conocer formas del manejo del territorio, de entender que se puede vivir del bosque y de considerar que el bosque es algo importante en la vida de una colectividad en un entorno concreto. Tenemos ejemplos de esa evolución en nuestra Comunidad Autónoma y en España, y tenemos ejemplos de evolución actual.

Cuando en un determinado momento se llega a un cierto nivel de cultura forestal, generalmente relacionada con la percepción económica de rentas aunque no siempre necesariamente, en la mayoría de los casos deja de haber incendios. Cuando el bosque empieza a ser importante para la población no hay negligencias, no hay colillas, no hay domingueros, desaparecen esos tópicos del descuido y de la negligencia, evitándose los incendios. Por lo tanto, pensamos que para la prevención es

fundamental el aumento de cultura forestal, haciendo que el bosque sea importante para la gente. Para conseguirlo hay que lograr que el monte sea importante económicamente, ponerle un valor al monte. Pero eso no es fácil, requiere tiempo y una cierta capitalización de los bosques. En muchos sitios tenemos bosques jóvenes, bosques que no pueden estar en el mercado, y dificultades estructurales importantes para poner en valor el bosque. El bosque se tiene que capitalizar desde el punto de vista del tiempo, se tiene que manejar desde el punto de vista de la inversión. Hay que trabajar el bosque, no sólo el corto plazo, de la banda cortafuegos o del manejo de la estructura de la vegetación, de las discontinuidades verticales, horizontales, todo un manejo que tiene a corto plazo la idea de dificultar la propagación del fuego, o de hacer que los daños sean menores y que también tiene un componente importante de futuro.

Tal vez lo importante sea ese componente de futuro, y eso cuesta dinero y no es fácil. Además, el hecho de poder disponer de fondos tiene mucho que ver con el modelo de extinción que elijamos. Nosotros hemos ido poquito a poco a la hora de buscar un modelo de extinción, siendo fundamental la conexión íntima con la prevención. La base del modelo de extinción es la gente que está trabajando en el monte, los técnicos, agentes forestales, trabajadores forestales que están día a día allí, que conocen el monte y que viven en el monte. Esa es la gente que al final apaga los incendios.

Pensamos que este modelo, basado en las estructuras forestales, es mejor por varios aspectos. Primero, porque la experiencia ha demostrado y que aquellas Comunidades Autónomas que no utilizan este modelo hacen muy poca prevención. Es difícil hacer extinción si no se tiene un modelo que esté muy unido a la prevención. Todo el mundo está de acuerdo con esa idea; en la conferencia sectorial de Santander, entre todos los consejeros se aprobó una serie de recomendaciones, y una de las primeras es que hay que conectar la extinción con la prevención.

En segundo lugar, porque pensamos que nos da una calidad de operativo diferente. Es importante el hecho de tener un personal que conoce el bosque, que tiene una motivación especial porque lo que se quema es aquella parte de su vida en la que lleva trabajando mucho tiempo, se quema aquel robledal en el que hizo una clara, se queman cosas de su vida. Ese personal tiene una motivación especial, está todo el día allí, conoce los caminos, sabe moverse y, además, no nos hace depender tanto de los medios que son monovalentes y que al final son muy caros. Y no sólo estamos hablando de que el modelo nos permite tener un personal más motivado, un personal que siempre está ahí, sino que nos permite utilizar determinadas técnicas que tienen que ver mucho con ese tipo de personal.

Nosotros trabajamos mucho con maquinaria pesada y trabajamos de noche, y eso también nos permite tener una cierta capacidad de trabajo en grandes incendios. En un gran incendio, a veces los medios aéreos no pueden volar por problemas con el viento, o no vuelan de noche, o no se pueden acercar a la cabeza del incendio. El que haya estado en un gran incendio sabe que es una especie de monstruo, que se mueve casi con vida propia y desde luego no hay medio aéreo que pueda echar agua a la cabeza. Por lo tanto hay que apagarlo de otra manera. Este tipo de organización permite abordar una serie de trabajos contra fuegos, que son más fáciles de organizar que en otras organizaciones, donde, por ejemplo, los bulldózer no existen porque no hay trabajos de monte.

En fin, ésta es un poco la filosofía; no queremos un dispositivo de extinción que nos reste demasiados medios eco-

nómicos de la prevención, porque pensamos que ésta es clave. Nuestra Comunidad Autónoma ha hecho un esfuerzo importante, dedicando el 7% de sus inversiones al mundo forestal, siendo la media en España de un 3,43%. Este año el presupuesto de mi dirección para prevención y extinción directa es de 70,1 millones de euros, luego, hasta 125 millones, hay otra serie de trabajos forestales y otros 30 millones, aproximadamente, se dedican a temas relacionados con la conservación de espacios naturales. O sea, invertimos 125 millones de euros en el mundo forestal pero aun así no es suficiente.

Estamos hablando de una Comunidad Autónoma en la que gastamos por territorio pero ingresamos por población. El esfuerzo que está haciendo cada persona de Castilla y León en este tema, para poder sumar al final un 7% de la inversión, es, a lo mejor, entre 20 y 30 veces el esfuerzo que hacen los ciudadanos de Comunidades Autónomas muy pobladas. Esto es el quid de la cuestión; que a medio plazo se pueden cambiar muchas cosas en la inversión forestal, no sólo la estructura del territorio, la combustibilidad, la inflamabilidad, sino que también va a cambiar la percepción social y nos va a hacer adelantar tiempo, pero necesitamos inversión.

Siempre hablamos de un Fondo Forestal que está en la ley, pero lo importante no es que esté en la ley, sino cuánto dinero tiene. Por debajo de mil millones de euros al año no vamos a hacer mucho. Parece una cantidad muy elevada pero no lo es tanto y mil millones bien repartidos, recaudados por persona y repartidos por superficie, serían básicos.

Cuando a todo el mundo le parecen tan importantes los bosques, y cuando todo el mundo se preocupa tanto porque se han quemado 10.000, 4.000 ó 3.000 hectáreas, se crea un clima casi de histeria colectiva nacional. Pero realmente lo es sólo a efectos emotivos, y no a efectos de rascarse el bolsillo. Si calculáramos cuánto se gasta cada español en gestión forestal, la cifra resultante es absolutamente ridícula. También conviene hacer cálculos de otra manera, cuantificar el valor de lo que nos están proporcionando los bosques. Por ejemplo, si

sólo se calcula el efecto sumidero de CO_2 , y se pagara en derechos de emisión de gases de efecto invernadero, estaríamos hablando de unos 2.000 millones de euros/año. Teniendo en cuenta que los bosques están aportando a nuestra cuenta de CO_2 2.000 millones/año, que la sociedad devuelva 1.000 millones al bosque no es tanto.

Creo que la solución está bastante clara y que tenemos modelos de evolución comarcales muy nítidos. En estos momentos hay comarcas haciendo cosas muy interesantes, están evolucionando, ya han dado los pasos oportunos y están

obteniendo los frutos. Lo que hay que hacer es reforzar eso y no trabajar a corto plazo, no trabajar para dentro de uno o dos años, hay que trabajar a 15-20 años vista. Y para eso hay que invertir. Además hay que hacer un esfuerzo en ordenación, en planificación, en certificación, etc. Hay que promover que el monte genere riqueza, lo cual, dicho así, parece muy sencillo, pero verdaderamente es complejo. Hace falta que la sociedad entera entienda que los bosques son una infraestructura tan importante como las autovías o como los hospitales. En el momento que entienda eso, estaremos en el camino de la solución.

José Santiago Guirado

Director General de Gestión del Medio Natural
Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía

Actualmente, los incendios forestales son un tema que genera una extraordinaria alarma social, pero en otros momentos de la historia no ha sido así. Como ha dicho Mariano Torre, el fuego forma parte de un sistema de manejo del territorio y la extraordinaria alarma social que produce ahora está derivada de lo alejada que está esta sociedad de los montes. Además origina la pérdida de vidas humanas, con la tensión que eso conlleva, pérdidas económicas y pérdidas ambientales.

Lo primero que se le ocurriría a cualquiera de los que estamos aquí, si pudiera tener una varita mágica con la que rectificar las cosas, sería modificar el clima, este clima mediterráneo que tenemos, caracterizado por ese periodo de sequía tan importante. Con eso conseguiríamos cambiar alguna de nuestras realidades, pero como eso, evidentemente, no es posible, una primera idea, que a mí siempre se me plantea como una necesidad evidente en esta materia, es definir una estrategia de comunicación diferente de la que en este momento padece, el Estado español y cada una de sus Comunidades.

Lo que en la práctica existe es una horrorosa traslación de lo que sucede durante el periodo que hemos llamado “de máximo riesgo”, una cuestión recurrente, de origen climático y, peor todavía, lo que sucede fuera de ese periodo. Hacemos muchos más trabajos fuera del periodo de extinción, que

durante el mismo. Durante ese periodo previo de prevención o restauración nada de lo que estamos haciendo el conjunto de las Administraciones, de los propietarios forestales, de las empresas que trabajan en el territorio, trasciende a la sociedad. Ahí está una primera debilidad, una primera amenaza, que hay que ser capaces de cambiar. Todo el mundo tiene claro que los montes que tenemos y la enorme diversidad que representan, merecen, en todos los sentidos, ser defendidos de los incendios forestales.

El monte genera de por sí esa mal llamada en los medios de comunicación “suciedad”, sistemáticamente presentada como un problema y que, por el contrario, es un enorme valor. Hay que dejar claro que esa suciedad es lo que llamamos biomasa revalorizable en términos energéticos, es lo que en otros momentos llamamos biodiversidad, es lo que en otros momentos llamamos aprovechamiento desde el punto de vista cinegético, etc. Esa suciedad trae gente, trae pastores, cazadores, silvicultores, corcheros, trae todo un volumen de población importante.

Y añadido una cosa más significativa todavía. El monte, esa infraestructura básica –como también se ha dado en llamar aquí–, es la única que, en este momento, al menos en la región en la que estoy, y creo que puedo extrapolarlo al conjunto del Estado, no es generadora de excedentes; no hay exce-

dentes de corcho, no hay excedente de piñones, no hay excedentes de madera, no hay excedentes de nada que sea producto de la gestión y el aprovechamiento sostenible, ordenado, regulado de un espacio forestal. Esto también es hora de decirlo, ya que, cuando hablamos de las políticas agrarias, como agrícolas, ganaderas y forestales, la ventaja de lo agrícola y lo ganadero es que tienen luego un gran tirón gracias a las industrias agroalimentarias. Si la industria agroalimentaria, a través de ese producto con excedentes que se llama vino, hiciera un pequeño esfuerzo, los alcornoques de este país estarían en una situación extraordinaria; pero esa industria de gran calidad apuesta por los productos derivados de algunos recursos que son finitos y que no son renovables, como los tapones de plástico, etc.

También hay que hablar de empleo de calidad, no de política de rentas. Las rentas se cobran y se van a las ciudades y a los núcleos urbanos, en forma de vehículos todoterreno de gran calidad o en forma de edificios de magnífica calidad, no se quedan en los cortijos, en las masías, etc., no se quedan con los trabajadores en el campo. Vuelven a generar más calidad en el territorio urbano. Nos hace falta empleo de calidad, y para eso hace falta formación. Nos hace falta la profesionalización para lograr la fusión entre los conocimientos históricos y las nuevas tecnologías. Hay que ser capaces de generar empleo de calidad a lo largo de todo el año, y no sólo y exclusivamente en momentos concretos.

Por eso, en Andalucía, hace más de quince años, se hizo una apuesta en este sentido, diseñando el plan INFOCA, que hoy tiene a sus trabajadores trabajando nueve meses al año, cinco en prevención y cuatro en extinción. Sin embargo, nos dimos cuenta de que, creando ese tipo de empleo, estábamos generando un enorme desequilibrio, porque no sucedía lo mismo en el resto de las actividades forestales; por tanto, estábamos creando un espacio de calidad de empleo muy importante en el ámbito forestal, que no tenía el mismo nivel de traslación al resto de actividades. Por eso, invertimos las tendencias, y a partir de principios del año 2000 empezamos a cambiar la política de contratación de servicios. El año pasado, por ejemplo, ya se

contrató, mediante concurso, casi 96 millones de euros en obras forestales, lo que significa tener dinamizado un tejido con 37 empresas, si no recuerdo mal.

En este momento, en Andalucía hay unos 5.700 trabajadores en más de 650 tajos abiertos por el conjunto de la región. Bien es verdad que, mayoritariamente, como es lógico, los trabajos se desarrollan en los montes públicos y, por tanto, una gran superficie, la de la propiedad forestal privada, sigue teniendo una dificultad manifiesta para hacer equilibrable la gestión económica de su territorio.

Otro elemento que ha aparecido de una manera reiterada en esta jornada y que puede incentivar que se produzcan los cambios necesarios, es que hace falta innovación en materia de política forestal; hace falta una política forestal capaz de reconducir recursos económicos desde externalidades positivas hacia el generador de esos servicios, que no es otro que el monte.

Desde luego, hacen falta también nuevos instrumentos financieros con los que abordar la gestión de nuestros montes, públicos y privados. Hay muchas cosas que hacer, se podría hablar de muchas iniciativas. Es importante que en esta jornada todos, desde cada una de las regiones, estemos coincidiendo con los diagnósticos y estemos impulsando casi las mismas medidas. Por ejemplo, se ha hablado de tema de setas en el ámbito de las provincias de Soria y Burgos; yo puedo señalar la puesta en funcionamiento de una red de lonjas micológicas que está haciendo aflorar un valor extraordinario en Andalucía.

Por poner otro ejemplo, el tema de la biomasa; yo creo que si para algo sirvió el acuerdo de Santillana, entre otras muchas cosas, como decía José Luis Herranz, es para impulsar iniciativas, y ahora mismo en Andalucía hay tres iniciativas relacionadas con la biomasa donde ya están haciendo esta apuesta: una en la comarca del Segura, otra en el límite entre Granada y Almería, y una tercera en la provincia de Huelva. Se trata de una apuesta no por la gran central de transformación de biomasa, sino por la

pequeña central –entre dos y siete megavatios–, vinculada al territorio forestal, que genera empleo de calidad en ese contexto, que aprovecha esa biomasa o que, incluso, actúa como punto de apoyo, preparación o transferencias, si es que queremos en un determinado momento trasladarla a otro lugar en donde se pueda valorizar.

Finalmente, conviene tener presente que quien pone el fuego en el monte es el hombre. Y por tanto, la verdadera política de prevención del fuego, desde mi punto de vista, es la de prevención social, no exclusivamente la de prevención forestal, la del manejo de estructuras vegetales, etc. Eso exige de la colaboración de sociólogos, de economistas, de periodistas, de profesionales de otros ámbitos diferentes.

Igual que contamos con un índice de riesgo climático diario y sabemos cuándo la trascontinental sahariana nos está metiendo aire cálido en altura, nos hace falta un índice de riesgos sociales, nos hace falta tener detectados los lugares en los que, por las razones que sean –que seguramente serán de desarrollo, de ordenación del territorio, de problemas, de rencillas, de lo que sea–, tenemos unos conflictos a los que hay que prestarles atención. Si somos capaces de empezar a ver esto, no desde la soledad de las Administraciones ambientales, sino con una visión de conjunto, al ser un problema del conjunto de la sociedad, creo que estaremos poniendo los cimientos de lo que puede llegar a ser un nuevo modelo de gestión de este incidente ambiental recurrente en la cuenca del Mediterráneo.

Conclusiones

Domingo Jiménez Beltrán

Asesor

Observatorio para la Sostenibilidad de España (OSE)

La Fundación Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente y la Fundación Santander organizaron la jornada “Antes del fuego. Soluciones a los incendios forestales en España” con el objetivo de crear un espacio de intercambio de conocimiento, experiencias y debate sobre los incendios forestales en nuestro país, para analizar sus causas y proponer soluciones.

A lo largo de la jornada se analizó el potencial, la eficacia y el grado de implantación de los instrumentos legales, administrativos, económicos y sociales para la prevención y lucha contra los incendios forestales. Especial atención se prestó a las vías para potenciar la difusión en el mercado de productos procedentes del medio rural, como fuente de riqueza y sostenibilidad económica para su población y posible solución al abandono del campo y su incidencia sobre los incendios forestales.

En este encuentro participaron representantes del Ministerio de Medio Ambiente y de diversas Comunidades Autónomas, así como expertos en este tema y estamentos sociales afectados por el problema que, a su vez, son parte relevante en la articulación de soluciones.

La jornada fue inaugurada por Antonio Serrano, secretario general para el territorio y la biodiversidad, María Artola, directora de la Fundación Biodiversidad y Javier Aguado, director gerente de la Fundación Banco Santander.

Bajo el título “Incendios forestales en España. Diagnóstico de las causas”, el primer panel se inició con la intervención de María Jesús Rodríguez de Sancho, subdirectora general de política forestal y desertificación del Ministerio de Medio Ambiente, que realizó un diagnóstico de la situación actual de los incendios forestales y de las principales causas que los motivan. A continuación Eduardo Moyano, catedrático de Sociología del CSIC y vicedirector del Instituto de Estudios Sociales Avanzados, puso de manifiesto la especial relevancia que adquieren los procesos de cambio en la sociedad española, sobre todo la transformación que desde hace dos décadas viene experimentado el sector agrario y el mundo rural, tales como el abandono del campo. El uso de la población urbana de los espacios naturales, entre otros, como trasfondo relevante de este fenómeno. Esta mesa fue moderada por Julia Vera, directora de formación de la Fundación Biodiversidad.

El segundo panel, “Instrumentos legales, administrativos y sociales para la prevención y la lucha contra los incendios forestales”, tuvo como objetivo analizar el potencial, la eficacia y el grado de implantación de los instrumentos legales, administrativos y sociales para la prevención y lucha contra los incendios forestales. Esta mesa fue moderada por Fernando Prieto, del Observatorio para la Sostenibilidad de España, y en ella intervinieron Antonio Vercher, fiscal de Sala coordinador de medio ambiente y urbanismo, con una ponencia centrada en el marco

jurídico de los incendios forestales y en la nueva Ley de Montes; Valentín Gómez, subdirector de actuaciones medioambientales de TRAGSA, puso en valor la silvicultura y la educación preventiva en la lucha contra los incendios que, según manifestó, debe plantearse como una planificación integral que procure armonizar y adaptar mensajes y códigos de conducta a la sociedad, para favorecer nuevas circunstancias que propicien comportamientos y aptitudes congruentes con una vida lo más armónica posible con el medio que nos rodea. Continuó su intervención exponiendo la aplicación de las nuevas tecnologías en los sistemas de extinción. Por último, intervino Enrique Segovia, director de conservación de WWF/ADENA, que hizo hincapié en la importancia de la movilización de la ciudadanía en la prevención de los incendios forestales y de la necesidad de realizar campañas de sensibilización y concienciación social para tal fin.

El tercer panel estuvo dedicado a reflexionar sobre los “Instrumentos económicos para la prevención y la lucha contra incendios. Hacia la viabilidad económica del medio rural y de los bosques”. El moderador de esta mesa fue Germán Alonso, director de estudios y proyectos de la Fundación Biodiversidad. En ella intervinieron Jaime Izquierdo, jefe del departamento tecnológico y de servicios de SERIDA, que reflexionó sobre las necesidades y las oportunidades emergentes en las poblaciones rurales; Carlos Lafuente, responsable administrativo financiero de ASOPIVA, que habló del caso concreto de los pinares de Soria como ejemplo de gestión sostenible de explotaciones forestales y de cómo esta gestión, en la que se implica a los asentamientos cercanos, hace que disminuyan los incendios por el especial cuidado que ponen los habitantes en el manejo del pinar. La experiencia de Doñana 21 fue contada por Juan Cruz, director adjunto de la Fundación Doñana 21, que explicó cómo el modelo territorial de este entorno es una garantía para la conservación de su capital natural, al promover un modelo de dinamización de las estructuras económicas y socioculturales que permite el uso racional de los servicios ambientales generados por su naturaleza, por ejemplo, la etiqueta Doñana 21, distintivo creado para poner en alza los valores diferenciales de las empresas y los productos que se encuentran en la comarca. De esta manera, se favorece un desarrollo humano equitativo,

solidario y sostenible. La última intervención de este tercer panel corrió a cargo de Francisco de Rovira, presidente de la Confederación de Organizaciones de Silvicultores de España, con una ponencia sobre la valorización social de la función ambiental de los montes.

El cuarto panel fue moderado por Domingo Jiménez Beltrán y en él se reflexionó sobre las políticas y las actuaciones articuladas desde las comunidades autónomas para la prevención y lucha contra los incendios forestales. Expusieron sus puntos de vista José Luis Herranz, director general para la biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente; José Santiago Guirado, director general de gestión del medio natural de la Junta de Andalucía; Ramón Luque i Porrino, director general del medio natural de la Generalitat de Catalunya y Mariano Torre Antón, director general del medio natural de la Junta de Castilla y León.

La clausura del acto corrió a cargo de José Luis Herranz, director general de la biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente.

A continuación se resumen algunas de las reflexiones, aportaciones y propuestas surgidas durante las exposiciones y debates por parte de los ponentes y participantes en la jornada.

Aportaciones y sugerencias

Dicotomía entorno urbano versus entorno rural

- En cien años se ha pasado del abuso del mundo rural a su desuso y abandono. Ahora el proceso de difusión urbana lo invade todo.
- El decaimiento del medio rural y su papel creciente como expansión urbana, plantea retos brutales para la gestión de los montes que, además, se siguen acrecentando.

- Se está produciendo una urbanización de lo rural y una ruralización de lo urbano, con aumento de las desafectaciones del entorno circundante y de los riesgos para las zonas boscosas y naturales.
- La difusión urbana es creciente. Las urbanizaciones no sólo se acercan, se meten en los bosques.
- La invasión de zonas forestadas por urbanizaciones es un gran desafío y un gran riesgo.
- Hay una ruptura entre el desarrollo rural-gestión forestal y la agricultura.
- Mediante la legislación se debe llevar a cabo una mejor regulación y protección del suelo no urbanizable para evitar su transformación (en suelo urbanizable).
- Hay que reorganizar las claves del medio rural, adaptando el derecho consuetudinario. La Ley de Desarrollo Rural, en preparación, es una oportunidad. Hay que prepararse para una realidad mixta urbano-rural.
- Hay que incorporar la dimensión territorial a la política agrícola y su integración en estrategias de desarrollo rural diversificado e innovador.
- Se necesita un pacto por la modernización de la agricultura y el desarrollo rural sostenible.
- Hay que introducir la ecología como ciencia reguladora y la cultura rural como capacidad para hacer frente a la nueva situación.
- Utilizar los llamados Grupos de Desarrollo Rural como referente para nuevas estrategias.
- Hay que rehabilitar los oficios culturales, de la tierra, y potenciar los de gestores del territorio, verdaderas escuelas de negocios de emprendedores del medio rural.

Acción fiscal

- La regulación penal es aceptable. Hay dificultades para las investigaciones judiciales debido a que se tienen que basar en indicios.
- Hay que generar las mismas capacidades de investigación para los delitos de incendios que para otras áreas delictivas.
- La acción fiscal no puede ser preventiva, sin perjuicio de la función preventiva de la acción penal.
- Hay que seguir avanzando en el concierto de las funciones de investigación, dentro del orden competencial existente y concurrente en el territorio.

Implicación de los asentamientos en la gestión del monte

- Los incendios son, en gran parte, el resultado de un desencuentro entre el hombre y su entorno cercano (monte, áreas forestadas y otros espacios naturales).
- Tras los incendios hay causas territoriales profundas. Hay que profundizar en las causas y sistemas de extinción de incendios, sí, pero dando atención prioritaria al *modus vivendi* de la población circundante.
- Hay que integrar el capital natural y humano. Las zonas naturales dan valor al entorno humano y económico y éste, a su vez, cuida y protege las zonas naturales.
- Se producen menos incendios en las zonas donde el bosque, o zonas protegidas, significan un valor socioeconómico para los asentamientos cercanos. Es fundamental, para evitarlos, la sensibilización pública y social al respecto.
- El parque de Doñana es un ejemplo de cómo un espacio natural es querido y respetado por los asentamientos cir-

cundantes; hoy es una “joya” al haberse puesto en valor la zona que lo rodea, sus productos y su economía, con políticas de calidad, etiquetados...

- En Soria-Burgos, en los bosques mancomunados que producen rentas para los vecinos, no hay casi incendios; el monte es cosa suya, sienten el monte como algo propio gracias a que ese cuidado está incorporado a su “memoria”, ya que también lo cuidaron las generaciones pasadas.

Políticas

- Los incendios son un desafío estructural.
- Las verdaderas políticas de prevención son socioeconómicas.
- Hay que reflexionar sobre cuál es el modelo que queremos de territorio, y que sea el resultado de planeamientos integrales e integradores. Cohesionar las políticas a través del territorio, para evitar también la degradación del territorio por políticas inconexas.
- Hay que abandonar políticas de “espacios protegidos” como reactivas y pasar a políticas de gestión integrada y sostenible de espacios singulares. Modificaciones profundas de las políticas actuales de protección de la naturaleza. Repensarlas totalmente hacia políticas proactivas, positivas.
- Optimizar lo que ya se está haciendo: integrar la prevención y mantenimiento con las capacidades de vigilancia y emergencia, potenciar los sistemas de análisis de riesgo y detección anticipada y temprana.
- Incorporar nuevas experiencias e instrumentos: conocer y explotar las experiencias más exitosas y mejores prácticas de las distintas Comunidades Autónomas y de otros países.
- Necesidad de implementar protocolos que permitan la acción coordinada de las distintas capacidades y competencias que intervienen en incendios, de planes integrales de actuación de todas las Administraciones y de optimización conjunta de los medios de prevención e intervención.
- Y, sobre todo, replantearse completamente la situación y crear las condiciones para el cambio, que pasa necesariamente por la puesta en valor de las zonas forestadas y protegidas, así como su recuperación para el entorno humano y el medio rural circundante como verdaderas infraestructuras generadoras de servicios socioeconómicos y culturales, como verdaderos activos económicos generadores de renta para sus gestores y cuidadores. Se trata de potenciar los servicios directos que crean estas áreas –madera, biomasa, setas, turismo rural–, y pagar por los indirectos, en base a provisionar adecuadamente y de forma previsible el Fondo para el Patrimonio Natural.
- Hay que tener en cuenta las tendencias actuales. Aumentan los incendios, se queman menos hectáreas, los incendios no se producen necesariamente en las zonas de mayor riesgo objetivo, sequía, etc. –falsa idea de que se quema más en la costa mediterránea, arde más bosque en Galicia–, interviniendo decisivamente en la causa de éstos la mano del hombre; los grandes incendios son el determinante de la superficie total quemada y es lo que hay que evitar a través de los planes de prevención. Los mapas de riesgo de incendios son de gran ayuda.
- Hay que asumir la nueva realidad y su casuística. Elaboración de planes de gestión forestal con rango de planes territoriales, con capacidad de integración con otras instancias de planificación urbanística.
- Hay que invertir en conocer las causas de los incendios –no identificadas en un 40%– para, de esta manera, prevenirlas.
- Hay que introducir un verdadero salto de innovación en el medio rural, *leapfrogging*, utilizar las nuevas tecnologías, pasar directamente de la era preindustrial a la postindustrial.

- El modelo o sistema de extinción debe estar relacionado con el de prevención. Es difícil conseguir una extinción eficaz si no está ligada a las capacidades de prevención, incluyendo el compartir los medios pesados.
- Lo que sucede durante el periodo de incendios es el resultado de lo que pasa fuera del mismo. Hay que romper la estacionalidad –siete personas en prevención, por cada cinco en extinción–.
- Hay que hacer frente a la precariedad, temporalidad, riesgos laborales, etc. del personal de vigilancia y extinción. Importancia de romper la estacionalidad integrándolos en capacidades de gestión de bosques y prevención. Hay que recuperar un círculo virtuoso prevención-gestión-extinción con replanteamientos proactivos.
- La situación no es tan dramática si se reducen los grandes incendios.

Valorización del monte

- El territorio y el medio rural ofrecen servicios gratuitos al medio urbano, que se beneficia sin pagar por ellos.
- Hay que poner delante el valor económico para estimular el ecológico. Cada vez que se quema el bosque hay que hablar del activo económico que se pierde y no sólo de las hectáreas quemadas.
- La conferencia sectorial de 2005 dio prioridad a la puesta en valor de zonas forestales y a programas preventivos.
- Es necesario seguir avanzando en la valoración de los servicios socioeconómicos –paisaje, ocio, turismo, actividades recreativas, regulación del ciclo del agua y mejora de abastecimientos, sumideros de dióxido de carbono, etc.– que suministran las áreas forestadas, los cuales se evalúan cuando se pierde o se quema una hectárea y que, según los datos del Ministerio de Medio Ambiente, suponen unos 2.200 euros por hectárea.
- El Fondo para el Patrimonio Natural previsto en la nueva Ley de Montes, se propone como instrumento adecuado para retribuir los servicios prestados por las áreas forestadas y protegidas, y podría abastecerse de tasas o impuestos sobre los carburantes –sólo 4 céntimos de euro por litro generarían 1.200 millones de euros al año–, aguas de abastecimiento a poblaciones e industrias –un incremento de sólo 4 céntimos de euro por metro cúbico generaría 160 millones de euros al año– y la electricidad –sólo 0,5 céntimos de euro de incremento por kw.h generaría 1.170 millones de euros al año–. Este sistema podría tener, además, carácter progresivo e incluso ser neutro, al reducirse las actividades a incentivar y teniendo en cuenta que habría un resultado neto de generación de empleos –al menos 60.000 empleos sólo para actividades de vigilancia y mantenimiento permanente, o uno por cada 500 hectáreas– y una contribución decisiva al desarrollo rural –parte de los recursos adicionales podrían provenir de los nuevos fondos comunitarios–.
- Se deben implementar políticas forestales coordinadas e introducir instrumentos económicos para la internalización de externalidades positivas –“Quien usa los recursos, paga”; “Quien genera beneficios, cobra”–.
- El eje instrumental es el Fondo para el Patrimonio Natural, que se debe nutrir de las tasas y exenciones ligadas a los servicios que prestan –sumidero de CO₂, regulador del ciclo del agua, ocio, turismo, biomasa, biodiversidad, etc.– y de los fondos comunitarios de desarrollo rural.
- Según las asociaciones de propietarios y gestores de montes, el coste mínimo para mantenimiento de un área forestada se estima en 60-80 euros al año por hectárea, lo que supondría –para el total en nuestro país de áreas forestadas o asimilables, estimadas en 25 millones de hectáreas–, entre 1.500 y 2.000 millones de euros al año. Sumando las áreas

protegidas, hablaríamos en total de una superficie cercana a los 30 millones de hectáreas.

- Invertir en el bosque español menos de 1.000 millones de euros al año no cambia nada. Los 26 millones de hectáreas –unos 16 forestados– a considerar suponen, sólo en capacidad como sumideros de CO₂, la posibilidad de generar unos 2.000 millones de euros al año. Es una verdadera infraestructura, desgraciadamente no excedentaria.
- Hay que profundizar en los orígenes del desafío. Hay una pérdida creciente del valor directo o reconocido del medio natural, la madera sube poco y suben mucho los costes salariales para cuidar el monte, limpiarlo, extraer la biomasa, madera, etc.
- El desafío es fundamentalmente socioeconómico. La diagnosis es más que suficiente y las propuestas están identificadas y compartidas, incluso las cifras de recursos necesarios. Frente a las inversiones anuales actuales –entre 7 y 20 euros por hectárea, según las Comunidades Autónomas–, serían necesarios unos 80 euros por hectárea al año, según los gestores y propietarios; lo que, para los 25 millones de hectáreas, de superficie forestal existente en nuestro país, significa que se precisa una inversión total en esas zonas de unos 2.000 millones de euros al año.
- Los costes mínimos precisos para asegurar los servicios que da el monte representan una cifra de 60-80 euros por hectárea al año, que llegarían a 150 euros por hectárea al año en áreas protegidas.
- Los pagos por servicios –según las Comunidades Autónomas– serían de 20 euros por hectárea al año, en tanto que los gestores los estiman en 60-80 euros por hectárea al año. Y el Ministerio de Medio Ambiente valora en 2.199 euros por hectárea los activos que se pierden cuando se quema el bosque.
- No se limpia el monte porque es muy caro o, dicho de otra forma, “el monte limpio no tiene valor”. Si es tan vital con-

tar con personal conocedor de la zona para la vigilancia y extinción, habría que extender las funciones del personal al mantenimiento, prevención y generación de servicios socioeconómicos correspondientes, para conservar a dicho personal en el territorio todo el año.

- Más perentorio que declarar zonas protegidas nuevas, es crear flujos económicos que aseguren las ya existentes.
- La implantación selectiva de instalaciones de energías renovables puede poner en valor y potenciar la vigilancia.
- Sigue en aumento la superficie forestada de baja calidad, no estando ésta bien gestionada. En la Unión Europea se aprovecha el 60% de la producción forestal, en España menos del 30%. ¿Dónde va el resto?
- La percepción de los bosques como valor económico para el entorno cercano disminuye los incendios. Las políticas de prevención incluyen el aumento de la cultura forestal y se debe poner, asimismo, el bosque en valor, tanto ahora, como para el futuro.
- Se debe dar importancia desde los recursos hasta los instrumentos económicos. La mayoría de los incendios son por desafectación del entorno socioeconómico. ¿Cuánto cuesta “afectar”, “implicar”, al entorno?
- Impulsar el ecoetiquetado y la certificación de origen y calidad como instrumento de puesta en valor de los productos generados en las zonas forestales, así como del entorno.
- Hay que evitar políticas de ayudas y subsidios y pasar a pagar por servicios identificados y controlados.
- Hay que actuar, también, desde los sistemas de compras y contratos públicos para dar prioridad a la madera certificada, uso de la biomasa para utilizarla como limpiabosques, valorización de la madera como material.

Anexo: Algunos datos

- Superficie media recorrida por el fuego: 600.000 hectáreas al año en el Mediterráneo, de la cual, el 25% es en España.
- En España la superficie media de la zona afectada por los incendios forestales es de 150.000 hectáreas al año, en unos 20.000 incendios al año, con un pico en 1994 de 400.000 hectáreas, y otro en 1995 con 26.000 incendios.
- No decrecen los incendios, aumentan los conatos. Más incendios, menos superficie afectada. Los picos los determinan los grandes incendios –urbanización cerca de espacios forestados, intencionados o por rayos en tormentas secas–.
- El número de incendios con causa conocida es ahora del 80% –60% intencionado, 16% por negligencia, 4% por rayos–; en el 24% de los casos se conocen completamente las causas, en el resto se suponen y por regiones, el 73% de los registrados en el noroeste es intencionado.

Clausura de la jornada

José Luis Herranz

Director General para la Biodiversidad
Ministerio de Medio Ambiente

Quiero dar las gracias a todas las personas que han escuchado, participado y trabajado en esta jornada para intentar solucionar estas perturbaciones ambientales recurrentes, como son los incendios forestales, los cuales suponen para nuestro país unos desafíos importantes. Ante esta situación, aquí no existe resignación, sino trabajo, trabajo y trabajo. Y el trabajo es de todas las Administraciones, de todas las personas que están implicadas, organizaciones no gubernamentales y también agentes sociales, que están trabajando y proporcionando propuestas, alternativas y opciones; dedicando a esto parte de su tiempo. Entre todos estamos tratando de mitigar este grave problema, este desafío, este tipo de accidente o perturbación ambiental.

Yo creo que hoy hemos tenido un buen diagnóstico de la situación, se han analizado las alternativas, se han señalado e identificado propuestas, hay opciones, hay varias soluciones y debemos ser capaces de encontrar una que globalice y optimice la posibilidad de reducir el número de incendios de todas las características, ya sean conatos, ya sean de la superficie que sean.

Quiero dar las gracias a la Fundación Banco Santander y a la Fundación Biodiversidad, por haber impulsado conjuntamente esta jornada. El año pasado sé que hicieron otra sobre desertificación, y quiero invitarlas a que realicen en el futuro una jornada sobre economía ambiental, para que, estando en ella el Ministerio y los asesores de economía, se conozca realmente

el patrimonio natural español. Esto es importante, pero se le está dedicando un esfuerzo mínimo, si se compara con los recursos económicos que se están destinando a otras políticas estructurales.

Somos conscientes de lo que se está invirtiendo en realizar actividades de extinción, pues están limitando políticas sociales, tanto en educación como en sanidad, o como en lo que pueda ser la cuestión de las jubilaciones. Por lo tanto, yo creo que los políticos tenemos –en la parte que nos corresponde y durante el tiempo que estamos en estos puestos–, que ofrecer alternativas, opciones que al final sean soluciones, y que sean poco costosas a los ciudadanos. Los ciudadanos quieren que trabajemos y que estemos ante cualquier tipo de situación dando la cara y la respuesta oportuna.

Sé que realizar esta jornada el 4 de mayo hará que mañana se hable en los medios de comunicación de los incendios, no en el mes de julio, ni en agosto, sino en la época en que se están preparando todas las campañas de prevención y extinción de incendios. Esto va a permitir que la sociedad vea que las Administraciones públicas están trabajando de una forma coordinada y para paliar este problema.

Desde este punto de vista, felicito a las dos Fundaciones, a todos los que han participado en cada uno de los paneles, así

como al relator por su trabajo de síntesis. Doy las gracias a todos y pido que se divulgue ante otras personas el mensaje de que estas cuestiones y estos trabajos, para la prevención y mitigación de los incendios forestales suponen una tarea en la que todos tenemos que estar involucrados.

Cada año se producen en España cerca de 20.000 incendios forestales, motivados en parte por la climatología y por fenómenos naturales pero, sobre todo, por acciones humanas negligentes o fraudulentas. La prevención y la coordinación de los dispositivos de vigilancia y extinción juegan un papel determinante en la lucha contra los incendios. Además, conseguir la disminución del número de fuegos que se inician anualmente exige irremediablemente cambios en conductas sociales muy arraigadas y una decidida apuesta por la sostenibilidad económica de los montes y del entorno rural.

Con el fin de crear un espacio de intercambio de conocimiento, experiencias y debate sobre la problemática de los incendios forestales en nuestro país, buscando soluciones desde el origen de sus causas, la Fundación Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente y la Fundación Banco Santander organizaron una jornada sobre el tema, cuyas ponencias se recogen en este décimo tercer Cuaderno de Sostenibilidad y Patrimonio Natural.

SOSTENIBILIDAD

ISBN-13: 978-84-89913-87-5



9 788489 913875