



Bruselas, 4 de abril de 2007

## **EL DESARROLLO RURAL COMO HERRAMIENTA PARA LA GESTIÓN PREVENTIVA DE LOS INCENDIOS FORESTALES**

**Contribución preliminar a la IV Conferencia internacional sobre incendios forestales, Sevilla - 15 de mayo de 2007. Los temas planteados en esta comunicación escrita serán detallados en la presentación de D. Ricardo Serra Arias, en representación del COPA-COGECA**

### **Introducción**

En primer lugar, el COPA-COGECA agradece a la Organización la celebración e invitación a participar en este Congreso. Los incendios forestales provocan un grave impacto medioambiental y socioeconómico en toda la cuenca mediterránea europea, así como en otras regiones de la UE. Situada en el Sur de Europa, su clima caracterizado por la recurrencia de una estación seca y altas temperaturas, crea condiciones propicias para la aparición y el avance del fuego en el monte; esto, unido a las denominadas "olas de calor" (durante varios días las temperaturas superan los 40º C) y a los fuertes vientos, supone un dramático escenario que se repite todos los años. Por ejemplo, en España, los incendios forestales calcinaron, el año pasado, casi 150.000 hectáreas, mientras que en Portugal la superficie calcinada alcanzó las 75.052 ha, de las cuales 36.521 corresponden a poblamientos - lo que supone unas 25.000 hectáreas más que la media anual registrada desde el año 1996. A pesar de estos datos y la dramática oleada de incendios producida en Galicia durante el mes de agosto, las llamas afectaron a 39.670 hectáreas menos que en 2005. Si bien los incendios forestales pueden considerarse procesos naturales de los ecosistemas mediterráneos, su generalización y virulencia sólo puede achacarse a las actividades humanas.

Los incendios forestales contribuyen, de manera notable, al calentamiento global del planeta, tanto por la combustión de materia orgánica como por el hecho de que dicha materia orgánica esté viva y constituya el más importante sumidero de CO<sub>2</sub> del que disponemos, la vegetación. La tasa actual de desaparición de superficie forestal, en gran parte debido a los incendios forestales, dificulta el cumplimiento del acuerdo sobre el Protocolo de Kyoto.

Asimismo, los incendios afectan a un recurso tan estratégico en muchos países del Sur de Europa, como es el agua. Provocan impactos tanto sobre su calidad como sobre procesos naturales asociados al ciclo del agua, como la erosión o las avenidas. Quizás el ejemplo más claro y dramático de esta última aseveración lo pudimos contemplar en Galicia durante el otoño pasado. Riadas de considerable magnitud y color negro asolaban tanto riberas como playas y zonas marisqueras de la costa. La magnitud se debía a la ausencia de vegetación en miles de hectáreas de las cuencas vertientes de estos cauces; el color negro, por su parte, a la mezcla de cenizas con el suelo forestal. La eliminación de la cubierta vegetal, por tanto, provoca pérdidas severas de suelo, altera el microclima local (aumento de la insolación y temperatura, disminución de la humedad) y reduce gravemente la recarga de

los acuíferos, provocando descensos en los niveles piezométricos y, en consecuencia, cambios acusados en aquellos ecosistemas más dependientes de la humedad edáfica.

El fuego provoca una alteración grave en la sucesión y organización de las comunidades vegetales, modificando las condiciones físicas del medio, circunstancia que provocará cambios en la presencia, distribución y densidad de especies vegetales. En general, retrasan la sucesión de las comunidades vegetales y animales, devolviéndolas a estados iniciales de escasa diversidad biológica. No obstante, la repetición del incendio en ciclos muy cortos, favorece que las especies pirófitas se conviertan en dominantes, con la consiguiente simplificación ecológica, ya que este tipo de plantas tras el incendio se encuentra con menos competencia. Ecosistemas de gran valor natural, que hasta hace poco habían estado relativamente preservados de los incendios forestales, como por ejemplo las dehesas de alcornoques y de encinas, han empezado también a sufrir sus consecuencias, con el agravante de que se trata de ecosistemas situados en regiones de mayor fragilidad ecológica.

Se puede decir, por todo ello, que los incendios introducen cambios significativos en los ecosistemas afectados, provocando impactos ambientales negativos a gran escala en la composición, estructura y propiedades físico-químicas de los suelos; en la edafofauna, incluyendo las importantísimas poblaciones de microorganismos del suelo; sobre el ciclo del agua, al disminuir la infiltración, aumentar la escorrentía superficial y disminuir la humedad ambiental, lo que aumenta la aridez. En conjunto, conduce a la desertización a gran escala y al cambio climático global.

Si el desarrollo sostenible se define como aquél que usa los recursos naturales sin comprometer el que realicen las generaciones futuras, está claro que ningún aprovechamiento será sostenible en las zonas forestales que sufran incendios con frecuencia. Desde el COPA-COGECA entendemos que el balance de las hectáreas arrasadas en los últimos años, con la consiguiente pérdida de vidas humanas y recursos naturales, obliga a que no solamente se pueda, sino que se deba prevenir y evitar. Es necesario atajar con decisión el problema de los incendios, aplicando todos los medios humanos y materiales precisos. Estamos convencidos de que la política de desarrollo rural de la UE puede contribuir sustancialmente a limitar la incidencia y reducir el impacto de los incendios forestales.

### **Hechos y tendencias actuales que favorecen los incendios**

Es una realidad, fruto de numerosos estudios, que la situación de las zonas rurales presenta una serie de circunstancias que favorecen la aparición y el avance de los incendios forestales:

- despoblamiento continuado de las áreas rurales;
- disminución de aprovechamientos tradicionales del combustible forestal (pastoreo, leñas, etc.) y alto coste de la eliminación de estos residuos;
- reducción de la rentabilidad agro-silvo-cinegético-ganadera del bosque mediterráneo;
- estructura deficiente de las explotaciones;
- presión fiscal que dificulta la transmisión de la propiedad y la incorporación de nuevos agricultores;
- aumento de los usos recreativos de las zonas forestales;

- invasión urbanística creciente y continuada de zonas rurales.

Todas estas circunstancias han favorecido, por una parte, el abandono de tierras con el cese de las actividades tradicionales como consecuencia y, por otra, el incremento del número de personas que transita por espacios forestales durante los períodos vacacionales. El abandono de las actividades tradicionales, a su vez, provoca, como principal efecto, la acumulación de combustible forestal. Tenemos, pues, el caldo de cultivo ideal para que se produzca un incendio forestal: fuego y combustible. El habitante de las zonas rurales utiliza el fuego con un conocimiento del que, por desgracia, no dispone el visitante ocasional, lo que provoca no pocas situaciones dramáticas. A no ser que cambie la tendencia actual de despoblación rural, los incendios forestales seguirán prosperando y alcanzando magnitudes dramáticas en la cuenca mediterránea.

### **Iniciativas de los agricultores en la prevención de los incendios forestales**

La inclusión de actuaciones preventivas frente al riesgo de incendios forestales en las políticas de desarrollo rural comunitarias es un debate en el que los agricultores y ganaderos europeos hemos participado muy activamente en los últimos 20 años. Durante estas dos décadas hemos defendido que los incendios se apagan en invierno (tal y como recoge el antiguo, popular y extremadamente acertado aforismo), tesis a la que, poco a poco, se ha ido adhiriendo todo el mundo rural, además de expertos en la lucha contra el fuego y un buen número de Administraciones.

El sector agrícola nunca ha dejado de subrayar el peligro y amenaza de la disminución de los aprovechamientos tradicionales (el pastoreo, el aprovechamiento maderero y de los residuos, la actividad cinegética, la montanera, etc.) y la necesidad de garantizar su continuidad, puesto que son estas actividades las que contribuyen a garantizar una estructura del monte idónea frente al riesgo de incendios forestales. Nuestra experiencia nos ha permitido identificar los siguientes puntos, esenciales en la prevención de la aparición de los incendios forestales:

1. Debe reconocerse la participación efectiva de los agentes económicos y sociales habitantes de los territorios (agricultores, ganaderos, cazadores, selvicultores, profesionales selvícolas), así como de las organizaciones agrarias, como actores locales cualificados en la política forestal, y en especial en la prevención de los incendios.
2. Por desgracia, las acciones de prevención se han visto a veces y podrían verse dificultadas por las actuaciones de las administraciones ambientales, como es el caso en España y Portugal. Las agencias medioambientales siempre deben tomar en cuenta las especificidades de los ecosistemas en las medidas encaminadas a prevenir los incendios forestales. Una colaboración adecuada con las partes interesadas pertinentes es crucial si se desea alcanzar el objetivo de prevención.
3. Las acciones de prevención son fundamentales y deben ligarse a los condicionantes socioeconómicos de la zona de que se trate. El abandono del territorio y la desaparición de las actividades tradicionales en el medio rural son un factor agravante del problema de los incendios forestales.
4. Para contribuir eficazmente a las demandas medioambientales de la sociedad europea, reducir el riesgo de abandono de tierras y aumentar con ello la calidad de vida de los agricultores y selvicultores, las administraciones deben contribuir a revalorizar las producciones agrícolas y forestales (resina, madera, corcho,

utilización de la biomasa para producción de energía alternativa, etc.), garantizando también cierta preferencia comunitaria frente a producciones de países terceros.

5. Las actividades agrícolas preventivas deben ser consideradas como un servicio público a la sociedad que debe ser remunerado e incentivado. Es conveniente establecer un calendario de objetivos para generar los recursos necesarios que permitan valorizar las actividades preventivas de los agricultores, dotándolos suficientemente y agotando las posibilidades de las líneas comunitarias existentes, trasladando a la sociedad la responsabilidad que han asumido en solitario los titulares de las explotaciones.
6. El establecimiento de las prioridades en la asignación de presupuestos para la prevención, debe basarse principalmente tanto en la experiencia de los agricultores y silvicultores como en el análisis comparativo del coste, rentabilidad y eficacia de las actuaciones preventivas realizadas por los agricultores y silvicultores.
7. Los usos tradicionales de gestión y reducción de combustible en el monte (quema controlada y pastoreo) deben protegerse. Debiendo revisarse la reglamentación necesaria para la realización de estas actividades, incluso en espacios declarados como protegidos (en consulta con las asociaciones agrarias), considerando las necesidades culturales de cada región, y, sobre todo, evitando el “simplismo” de la prohibición absoluta, cuyo cumplimiento no puede ser comprobado posteriormente ni tiene alternativa económica viable.

La iniciativa conocida como PREVINFOR, liderada por ASAJA (miembro del COPA-COGECA), es un ejemplo de la puesta en práctica de un enfoque integrado de la prevención y la gestión de los riesgos relacionados con los incendios forestales. Esta iniciativa presenta como innovación más importante la aproximación “*bottom-up*” al problema de los incendios, contando con un sólido consorcio de empresas privadas (Abengoa, Applus y Guadatel) y de organismos públicos (Consejería de medioambiente de la Junta de Andalucía, Diputación de Sevilla y Ministerio de medioambiente a través de la Fundación Biodiversidad).

### **Propuestas del COPA-COGECA para la prevención de los incendios forestales**

Los hechos demuestran que estamos asistiendo a un éxodo rural en detrimento de la prevención de los incendios forestales – los agricultores y los propietarios de bosques que trabajan y viven en las zonas rurales, actúan como administradores de las tierras y, como consecuencia de su actividad económica, prestan un servicio público de protección.

Por esto, debemos abordar detalladamente las condiciones que influyen en los incendios forestales y, particularmente, cómo se puede seguir garantizando la contribución positiva de los sectores agrícola y forestal.

La política de desarrollo rural de la Unión europea es muy ambiciosa en cuanto a su ámbito y tiene el potencial para revitalizar las zonas rurales. Al incrementar la competitividad de una agricultura y una silvicultura multifuncionales y sostenibles puede contribuir también, como mencionado antes, a la prevención de los incendios forestales y su impacto devastador. El COPA y la COGECA lamentan que los recursos financieros asignados a esta importante política en el acuerdo sobre las perspectivas financieras para el período 2007-2013 sean mucho más bajos que la cuantía inicialmente propuesta. Esto ha conducido a una situación en que la política de desarrollo rural debe hacer más con menos dinero. Con este telón de fondo, es esencial asegurar un alto nivel de sinergia entre los diferentes instrumentos comunitarios.

Dada la gravedad de la amenaza y las especificidades explicadas antes, el COPA y la COGECA hacen un llamamiento a las instituciones europeas y a los Estados miembros para que:

- aprovechen plenamente el potencial prometedor de las actividades incluidas en el Plan de acción forestal (PAF) de la UE para el periodo 2007-2011, adoptado por el Consejo de la Unión europea los 24 y 25 de octubre de 2006. En este contexto conviene subrayar la acción clave nº 9 del PAF;
  - mejoren la protección de los bosques de la UE mediante el desarrollo del Sistema europeo de información sobre incendios forestales y la realización de estudios sobre los principales factores que influyen en las condiciones de los bosques en Europa y la eficacia de los actuales instrumentos comunitarios en este ámbito *inter alia*.
- mantengan las ventajas probadas del Reglamento 2158/92 relativo a la protección contra los incendios forestales
- faciliten una cooperación eficaz entre las partes interesadas y las autoridades competentes
- garanticen una mayor complementariedad entre los diferentes instrumentos comunitarios dentro del marco político más amplio, refiriendo particularmente (aunque no exclusivamente) a la agenda de la política regional y de cohesión. Por poner un ejemplo, los Fondos estructurales - dentro de los programas operativos del objetivo de convergencia - deberían fomentar las inversiones forestales, priorizando los fondos destinados a la prevención de incendios forestales y a la revalorización de las tareas tradicionales en las zonas rurales.
- fomenten iniciativas y proyectos dirigidos a la prevención de incendios forestales, que agrupen a los agentes económicos y sociales, habitantes del territorio, a las empresas, organismos públicos, y que utilicen las nuevas tecnologías para prevenir los incendios forestales.
- reconozcan el valor de los bosques europeos que actúan como sumideros de carbono. Esto es el resultado de nuestra gestión sostenible del bosque y el potencial del bosque ha de reconocerse en la lucha contra el cambio climático. También se debería apoyar la puesta en práctica del aprovechamiento de los residuos forestales, para la obtención de energías alternativas, disminución del CO<sub>2</sub> en la atmósfera a través de secuestro de carbono.

El COPA-COGECA está listo y dispuesto a colaborar con las instituciones europeas, así como con otras partes interesadas, en todas aquellas acciones tendentes a prevenir los incendios forestales y a paliar sus consecuencias.

En el ámbito local – y dado que esta Conferencia internacional sobre incendios forestales 2007 se celebra en Sevilla – es necesario hacer una referencia al catastrófico incendio forestal que se produjo en Huelva y Sevilla en julio de 2004 (originado en el término municipal onubense de Riotinto), y rendir homenaje a las víctimas. Esta catástrofe ha tenido implicaciones profundas y ha ocasionado la pérdida en el incendio de ganaderías, alcornoques, construcciones, infraestructuras, casas y empleos. Hasta ahora, el paquete de medidas elaborado para paliar la gravísima catástrofe ha consistido en labores de restauración de la zona arrasada y de repoblación forestal. No obstante, se debería compensar a los afectados por los graves daños económicos sufridos y por el lucro cesante a largísimo plazo.