SESIÓN REGIONAL "EUROPA, MEDITERRÁNEO, NORTE DE ÁFRICA Y CÁUCASO"
Sevilla, 15 mayo 2007, martes, 16:00 – 19:00

Evaluación regional. Conclusiones y Recomendaciones

Evaluación de la situación de incendios forestales y de las capacidades para defensa contra el fuego

1. Introducción

Los incendios en la Cuenca Mediterránea no sólo son consecuencia de largos períodos de sequía, sino que pueden considerarse como un indicador de las diferencias socioeconómicas entre las distintas zonas de la misma y su grado de desarrollo. Los países mediterráneos al norte de la Cuenca (Europa) son los que registran el mayor número de incendios y las más extensas superficies quemadas. Esta tendencia parece que empieza a contagiarse desde el noroeste hacia el este.

Los cambios socioeconómicos de las últimas décadas influyen en el riesgo de incendios al incrementar la combustibilidad de los ecosistemas. Los cambios de mayor repercusión son los siguientes:

a) La despoblación de las áreas rurales da lugar a un proceso acelerado de abandono de tierras, que son invadidas por la vegetación espontánea con un alto grado de combustibilidad. Además el envejecimiento de la población restante incrementa el riesgo, debido a las quemas tradicionales realizadas por agricultores y pastores para manejar la vegetación

b) La concentración de la población en las zonas urbanas va ampliando la interfaz urbano/forestal. Las nuevas residencias, permanentes o secundarias, se ven amenazadas por la espesura creciente en las zonas circundantes.

c) El cambio en las prioridades de la política forestal, que anteriormente se centraban en la producción de madera y otras materias primas, y que actualmente son la conservación de la Naturaleza, el paisaje, y el recreo. La disminución en las extracciones de madera y leña en algunas zonas incrementa las acumulaciones de biomasa en el monte, con alta combustibilidad.

La reducida frecuencia de incendios en los países del sur y del este de la Cuenca, en los que no se han producido dichos cambios, contrasta fuertemente con el alto riesgo en los países europeos de la misma.

Para hacer frente a dicho riesgo, durante las dos últimas décadas, los países del “club del fuego” (Portugal, España, Francia, Italia, Grecia) han mejorado intensamente sus recursos de extinción con un alto coste económico y resultados aparentemente aceptables. Sin embargo, las posibilidades de seguir realizando grandes inversiones para hacer frente al continuo agravamiento del problema parecen casi agotadas. Por ello la defensa contra incendios forestales precisa nuevos enfoques para mejorar las estrategias de prevención y extinción.

2. Factores condicionantes de la situación

2.1 Factores ecológicos

La meteorología y su modificación por el cambio climático no hacen prever la reducción de los largos períodos de sequía (3 – 6 meses) en los que la inflamabilidad de la vegetación es muy elevada. Además se observa un incremento de la frecuencia de tormentas secas en dichos periodos que, al coincidir con extensas acumulaciones de combustibles ligeros en los campos por el abandono rural, pueden iniciar fuegos de gran intensidad en varias zonas simultáneamente.

2.2 Factores económicos

Las zonas forestales de clima mediterráneo tienen una renta económica muy reducida en comparación con cualquier otro sector, debido al lento crecimiento de las especies que las pueblan y a la escasa demanda de los productos que pueden obtenerse, con la excepción del corcho. El escaso valor económico directo disuade las inversiones que podrían mejorar su productividad. En España el Sector forestal supone solamente el 5% del mercado ambiental.

El riesgo de incendios forestales es además otro factor negativo para la economía. Hasta ahora no ha sido posible establecer y mucho menos consolidar un sistema de seguros contra incendios que faciliten la obtención de créditos y, por tanto, las inversiones.

Lamentablemente los valores ambientales de las áreas forestales no logran atraer capitales en busca de rentabilidad.

2.3 Factores demográficos

La Cuenca Mediterránea es una región del Mundo con población en crecimiento. En 1950 llegaba a 225 millones de personas, que pasaron a 450 millones en el año 2000 y que previsiblemente llegarán a 600 millones en 2050. Sin embargo esa población se va concentrando en las zonas costeras y en algunas aglomeraciones urbanas del interior.

Debido a ello la población urbana para el conjunto de la Cuenca alcanzaba el 60% del total en 1970 y es ya del 70% en 2000. En los países del norte de la Cuenca esa proporción está ya en el 90%. Es decir las áreas rurales comienzan a estar vacías y, en particular, las forestales de montaña pueden calificarse como desiertas.

Los intensos movimientos migratorios actuales no modifican esta situación, ya que los inmigrantes se concentran en las áreas urbanas y en las zonas agrícolas de alta productividad, es decir, donde hay más oportunidades de empleo.

La desertización de las zonas rurales produce en plazo corto el abandono de tierras y su recuperación por la vegetación espontánea que durante muchos años presentará una combustibilidad alta. La escasez de población se traduce además en la falta de mano de obra para realizar los trabajos forestales en general y los de defensa contra incendios en particular.

2.4 Factores políticos

Lo indicado en los puntos anteriores no describe un panorama muy atractivo para que haya interés político en proteger los montes. Sin embargo la demanda de protección ambiental por la población urbana (la que vota) ha contribuido al establecimiento de programas permanentes de protección como uno más de los servicios que presta el Estado del Bienestar Estos servicios, sin embargo, adolecen de los defectos típicos de dicho enfoque. En primer lugar, se atiende lo urgente (la extinción) y apenas quedan recursos para lo importante (la prevención)

En segundo lugar, el intervencionismo de las Administraciones genera, por una parte, pasividad de la población y, por otra, exigencia de resultados imposibles en condiciones extremas de peligro no .bien comprendidas por la población.

3. Los resultados del trabajo de extinción

Como se ha dicho, la mayor parte de los recursos se concentra en los trabajos de extinción, con el criterio general de que todos los fuegos deben apagarse. La política norteamericana de dejar quemar en algunas zonas (fuego prescrito natural) no es considerada como posible en ningún caso.

La gran concentración de bienes a proteger en las zonas urbanas, acompañada por el desarrollo de servicios contra incendios en ellas, ha producido en muchos casos la transferencia de las responsabilidades en extinción a dichos servicios, disociándolos de las actividades forestales.

Esa transferencia, al no ir acompañada de una especialización en técnicas forestales, ha dado lugar a períodos más o menos largos de descoordinación y deficientes resultados. Poco a poco, sin embargo, los conceptos de comportamiento del fuego forestal y las técnicas específicas de ataque se van generalizando, junto a una mayor coordinación entre servicios contra incendios y servicios de gestión forestal.

El principio de extinción integral y, afortunadamente, la disponibilidad de recursos económicos han permitido mejoras importantes en la formación y equipamiento del personal, así como la generalización en el empleo de medios aéreos. Cada verano cerca

de 400 aeronaves intervienen en la extinción de los incendios forestales en los países mediterráneos europeos.

Ese principio significa que se acumulan todos los medios disponibles sobre el fuego con el único objetivo de minimizar los daños a cualquier coste, incluso si es superior a aquéllos.

4. Presupuestos destinados a defensa contra incendios forestales

No existe un banco de datos que permita conocer las inversiones en defensa contra incendios forestales. Puede estimarse, sin embargo, que los cinco países mediterráneos de la UE invierten más de 2.500 millones de euros anualmente en prevención y extinción, de los cuales el 60% se destina a equipo, personal y operaciones de extinción y el resto a trabajos preventivos.

5. Nuevos y viejos problemas

Las bases de datos de incendios forestales muestran que los incendios forestales son un problema permanente de naturaleza estacional en la región mediterránea. A pesar de la despoblación rural, la mayoría de los incendios siguen teniendo su origen en las prácticas tradicionales de quema con finalidades agropecuarias (quemas de restos agrícolas, quemas de pastos secos). Los fuegos de invierno en las zonas montañosas (Cantábrico, Pirineos, Alpes) recorren a veces extensas superficies y están obligando a modificar la estrategia de los servicios contra incendios, focalizados en la época de verano, y a disponer de medios movilizables también en invierno.
Las acumulaciones de combustibles, que el abandono de tierras produce en grandes extensiones, favorecen los grandes incendios. Además una causa menor hasta hace algunas décadas, como el rayo, puede incrementar sobre esas grandes extensiones la ocurrencia de grandes incendios. Las trágicas temporadas de 1994 en España y de 2003 en Portugal y Francia fueron causadas principalmente por la conjunción de rayos y acumulaciones extensas de combustibles en los montes.

Intensos efectos erosivos aparecen tras los grandes incendios como era previsible. Es un ejemplo de problema crónico agravado en los últimos tiempos.

Un problema nuevo, cuya presencia se hace más patente en cada nueva época de verano, es el riesgo de incendio en la interfaz urbano/forestal. Este problema, que era considerado como específico de otras regiones del Mundo (California, Australia), está creando gran preocupación al irse extendiendo las edificaciones por las zonas forestales como residencias tanto permanentes como secundarias, bien en las costas, bien en las montañas con influencia de las grandes ciudades. Los accidentes con destrucción de casas y víctimas humanas entre residentes se hacen más frecuentes. Los servicios contra incendios se ven obligados a concentrarse, por ello, en la protección de las viviendas y abandonar la defensa de la vegetación. La legislación preventiva de este problema no

existe o es claramente insuficiente, por lo que es previsible que este problema llegue a alcanzar gravedad catastrófica.

6. Coordinación internacional

Constitucionalmente la Unión Europea carece de una política forestal, ya que no fue considerada en el Tratado de Roma. Sin embargo, en la última década ha habido algunos movimientos para llenar esta laguna, como la aprobación de una Estrategia forestal por el Parlamento Europeo y la aprobación del Programa de reforestación de tierras agrarias marginales. Además, desde 1985 hasta 2001 ha funcionado una serie de Reglamentos para la prevención de incendios forestales, dotados con fondos muy reducidos. Estos Reglamentos han permitido crear una base de datos europea sobre incendios forestales (EFFIS) y apoyar solo testimonialmente algunas acciones preventivas.

En 2003 se aprobó un nuevo Reglamento (Forest Focus 2003) con fondos también reducidos para cubrir la Red de seguimiento del estado de los bosques, la base de datos de incendios forestales y algunas medidas preventivas. Este Reglamento concluyó en 2006.

Es preciso señalar que no hay ninguna contribución comunitaria para las operaciones de extinción. En cambio, existe una larga solidaridad entre países vecinos mediante acuerdos bilaterales de ayuda mutua. En los últimos años, la disponibilidad de medios aéreos ha hecho más frecuentes dichas operaciones, lo que ha mostrado la necesidad de regularlas, actualizando acuerdos y tratando de establecer reglas homogéneas de coordinación, es decir un Sistema de Manejo de Emergencias (SME) regional. El Comité FAO/Silva Mediterránea está impulsando la elaboración de dichas reglas.

7. Perspectivas

Los problemas identificados y los factores que condicionan la situación no tienen base forestal. El Sector forestal simplemente los sufre y se manifiestan en él con el signo del fuego.

El desarrollo global para el Sector forestal tiene muchas ventajas, pero, a la vez, un gran inconveniente: la mayor frecuencia de incendios devastadores.

Europa cuenta con una potente infraestructura de extinción y una base de datos aceptable, pero que necesita mejoras importantes en algunos países. Asimismo hay un pequeño grupo de investigadores dedicado a los incendios forestales, aunque la repercusión de sus trabajos en los Servicios operativos es reducida.

La selvicultura preventiva es claramente deficitaria, como lo son los programas de educación ambiental, tanto los dirigidos a la población urbana como a la rural.

Los nuevos problemas en la interfaz urbano/forestal pueden influir para que la sociedad demande mayor atención a la prevención, con acciones efectivas y no solo declaraciones retóricas.

En ello puede influir también la saturación alcanzada con los medios de extinción y su coste, que continúa creciendo. Durante los años 90 los medios aéreos se desarrollaron aprovechando el bajo coste de las aeronaves restringidas de origen militar, tanto de América como de países del Este.

Las nuevas normativas sobre seguridad de aeronaves están obligando a introducir mejoras tecnológicas que favorecen tanto la seguridad como la eficacia, pero que originan costes suplementarios importantes. Ello limitará las posibilidades de ulterior expansión de las flotas de medios aéreos.

Las posibilidades más evidentes de mejorar el sistema sólo pueden encontrarse en una conjunción de acciones preventivas que reduzcan la frecuencia de incendios y limiten la intensidad de los fuegos mediante selvicultura que actúe sobre las acumulaciones de biomasa.

En estas condiciones la mejora de la calidad de los servios de extinción, con personal bien equipado, bien entrenado y bien dirigido, que aplique técnicas específicas de combate del fuego forestal permitirá mantener o mejorar los resultados señalados.

Para esa mejora de los servicios es fundamental mantener un nivel alto de seguridad personal a lo que contribuirá un sistema generalizado de homologación y certificación de personal, que facilitará además las operaciones de ayuda multilateral entre países que, en el ambiente actual de globalización, es previsible que sean cada vez más frecuentes.

Conclusiones y recomendaciones

1.- La protección del medio ambiente en Europa, la Cuenca Mediterránea y el Cáucaso no puede ser efectiva sin una Estrategia Regional para el Manejo del Fuego diseñada de acuerdo con la distribución y la intensidad del peligro y desarrollada en cooperación on los interesados públicos y privados del Sector Forestal

2.- El abandono rural y el declive de la economía forestal en la Cuenca Mediterránea, junto con las perspectivas de cambio climático, pueden agravar las condiciones naturales que producen el riesgo de incendios.

3.- Se debe prestar atención especial a los incendios en zonas contaminadas por radioactividad, así como en territorios en los que hay conflictos no resueltos o riesgos postbélicos como presencia de minas o proyectiles sin explotar, que pueden afectar a la seguridad humana y a la paz.

4.- Se debe dar prioridad a la prevención de incendios originados como consecuencia de cambios socioeconómicos en zonas rurales, favoreciendo la participación de la población local en dicha prevención.

5.- En esta Estrategia Regional se deben incluir, entre otras, las siguientes acciones:

- Mantenimiento, mejora y ampliación del Sistema Europeo de Información sobre Incendios Forestales (EFFIS) con procedimientos normalizados para recogida de datos y utilización de teledetección para evaluación rápida del impacto de los grandes incendios, como herramienta para identificar las zonas de alto riesgo
- Establecimiento por EFFIS de una red de predicción del peligro que cubra toda Europa, la Cuenca Mediterránea y el Cáucaso.
- Definición de zonas de riesgo teniendo en cuenta la frecuencia de incendios, los combustibles forestales, el valor de las áreas forestales, las zonas protegidas, la interfaz urbano-forestal y la propiedad de los montes.
- Análisis de las emisiones producidas por los incendios y de sus impactos en la salud humana.
- Estudios sobre el estado selvícola de las áreas forestales, incluyendo mapas de combustibles y biomasa, elaborados en coordinación con los Inventarios Forestales Nacionales.
- Análisis de los impactos socioeconómicos de los incendios
- Estudios sobre causas de incendios, incluyendo el uso del fuego en las áreas rurales y las posibles acciones preventivas en cooperación con la población local.
- Programas de investigación científica sobre las consecuencias de los cambios en el clima, en el uso de la tierra y en la cubierta vegetal, así como de la evolución socioeconómica, sobre los regímenes de fuego y sobre el medio ambiente y la sociedad.
- Creación y distribución de material de sensibilización en varios idiomas.
- Programas de infraestructuras preventivas: Selvicultura preventiva, caminos, puestos de vigilancia, puntos de agua.
- Acciones conjuntas en las zonas fronterizas, cuando sea necesario, tales como redes de observación y seguimiento con sistemas compatibles de comunicación (considerando idiomas).
- Promoción de acuerdos bilaterales y multilaterales, cuando sea necesario, para cooperación en extinción, incluyendo procedimientos normalizados para integración de recursos según el Sistema de Manejo de Emergencias (SME)
- Cursos internacionales de formación.
- Programas para restauración de zonas incendiadas, dando prioridad a las afectadas por grandes fuegos, cuyo impacto ambiental es mayor.

6.- Estas Recomendaciones para una Estrategia Regional deben ser incluidas en las Conclusiones de la Conferencia y presentadas a los organismos internacionales competentes en la Región, como contribución a una Estrategia Regional de Cooperación en Defensa contra Incendios Forestales.

7.- Se recomienda a las Administraciones y Organizaciones relacionadas con la defensa contra incendios forestales que participen en la Alianza para Acciones de Manejo del fuego con el fin de apoyar la adopción de las Directrices Voluntarias.

8.- Se recomienda que se organice una Consulta Regional sobre Cambio Global e Incendios Forestales en el plazo de dos años para la preparación de la 5ª Conferencia Internacional sobre Incendios Forestales.