

Conferencia Panamericana sobre Incendios Forestales

San José, Costa Rica, 21-24 de Octubre 2004

Diagnóstico Regional de América del Sur sobre la cooperación internacional en el manejo de incendios forestales¹

Los incendios forestales se presentan en la Región de manera muy variable entre un país y otro, debido a las diferencias existentes en las condiciones climáticas, vegetacionales, orográficas, uso de la tierra, niveles culturales y comportamiento de las poblaciones humanas presentes. Ello lleva a que la ocurrencia y la propagación del fuego difieran en forma notable entre los países. Incluso, al analizar cada país por separado, internamente, se pueden observar diferencias significativas en cuanto a la magnitud y características del problema y, también, entre una temporada y otra. Argentina, Bolivia y Brasil concentran en los últimos años la mayoría de las superficies dañadas por los incendios (88%) y junto a Chile destacan por el número de eventos por año/ temporada. Los incendios se presentan durante todo el año en la Región con particulares diferencias entre países de acuerdo con las características climatológicas que le otorga su localización geográfica.²

Las distintas capacidades económicas que posee cada país, ya establecen diferencias para la implementación de programas de manejo del fuego, en el nivel de conocimiento sobre el problema y en la aplicación de tecnologías y esquemas organizativos eficientes. Influye, además, la concepción y la prioridad que se otorga, en las políticas nacionales, respecto al valor de los recursos forestales y la necesidad de protegerlos. Asimismo, el uso tradicional de la tierra, genera situaciones que restringe seriamente a las naciones más pobres en la aplicación de acciones que se ejecutan normalmente en otros países.

Sólo en algunos países de la Región están en operación sistemas estadísticos nacionales con información completa y confiable. Prácticamente en la mitad de ellos no existe información disponible, o bien no está publicada.

Respecto a las causas, más del 95 % de la causalidad obedece a causas antrópicas³, y el sentido común y la experiencia de la mayoría de los profesionales dedicados al tema, conducen a afirmar que sin dudas el uso del fuego, en la habilitación de terrenos para la agricultura, ganadería y asentamiento humano, constituye el factor de mayor importancia en el origen de los incendios forestales, y en la devastación de los bosques sudamericanos. En Brasil y Chile, se encuentra un notable incremento de la intencionalidad en el inicio de los incendios y la piromanía en los alrededores de las grandes urbes, está surgiendo como una enfermedad mental producto del desarrollo o de la civilización.

En Chile, grandes plantaciones y complejos industriales de madera ubicados en zonas rurales de alta pobreza, provocan el uso del fuego para destruir bosques e infraestructura, como expresión de descontento por beneficios generados que no llegan a las poblaciones aledañas. A ello se agregan las consecuencias de la actividad de poblaciones indígenas por reivindicación de derechos a terrenos que consideran que antaño fueron de su propiedad.

De acuerdo a la tendencia de la última década, el problema de los incendios forestales pareciera ser creciente en la Región. El riesgo por este flagelo estará en aumento por una mayor *amenaza* a los bosques y por una mayor *vulnerabilidad* de esos combustibles forestales. La *amenaza* se explicará por el carácter antrópico de las causas de los incendios, por tanto, la mayor expansión urbana que condiciona una mayor presión humana en busca de sitios naturales, los conflictos reivindicativos por tenencia de la tierra, la intencionalidad expresada por actitudes de mentes insanas, los crecientes procesos de deforestación y la persistente y arraigada actitud de ejecución de quemas sin los

¹ Diagnóstico preparado por Patricio I. Sanhueza, CONAF, Chile, psanhuez@conaf.cl

² Cooperación bilateral y multilateral sobre prevención, control y combate de incendios forestales: Subregión Sudamérica. Sanhueza Patricio I., Agosto 2004

³ Latin America Wildfire Situation: An Outlook. International Wildland Fire Summit, Sydney. Martínez, R., Sanhueza, P., October 2003

cuidados necesarios, configuran un escenario adverso. La mayor *vulnerabilidad* de las áreas forestales se explicará a por los fenómenos de cambio climático- evidenciado por un aumento de la frecuencia del Fenómeno del Niño en la década del 90- causante de aumento de la biomasa combustible, de sequías prolongadas y aumento de las temperaturas. Esto es indicativo que ya pocos incendios estarán produciendo un gran daño. Por último, el incremento de plantaciones como masas forestales homogéneas sin prácticas de silvicultura preventiva (tal como el desrame o la reducción de combustible) y factores de marginación y pobreza rural completan un contexto a tomar en cuenta.

Los temas prioritarios para el manejo de incendios en la Región, debieran necesariamente centrarse en la articulación de mecanismos para fortalecer tanto la institucionalidad, como la capacidad de los organismos responsables del tema, en aquellos países que la carecen o se encuentran con dificultades de gestión, permitiendo de paso, poder cumplir adecuadamente con los compromisos internacionales adquiridos. El desarrollo de Políticas Públicas explícitas en la materia, como a su vez, el establecimiento e implementación concreta de Planes Nacionales de prevención y combate de incendios, forma parte de las necesidades en varios países de la Región.

La regulación del uso del fuego en forma de quema controlada y/o prescrita en actividades silvoagropecuarias, la capacitación de las comunidades y la aplicación de la ley a los infractores constituye también un gran tema y desafío para los administradores.

Sin embargo, a la hora de observar el actual incremento en la ocurrencia de incendios, se podrá concluir que únicamente el refuerzo de las leyes no solucionará el problema a largo plazo. Se requieren de estrategias complementarias para involucrar a la población local en varias actividades de manejo de incendios. Desafortunadamente solo algunos proyectos, exceptuando el proyecto de PROARCO/IBAMA/MMA en Brasil y CONAF / Participación Ciudadana en Prevención de Incendios en Chile, se han concentrado en cómo involucrar a las comunidades locales en el problema. La implementación de Manejo de Incendios a Nivel Comunitario (CBFiM) requiere del desarrollo de una legislación y política sobre incendios. Cuando el 95 % de los incendios es provocado por diferentes actividades humanas, una parte substancial de las actividades de manejo de incendios deberán ser dirigidas para elevar la conciencia y la capacitación de las comunidades locales.

Para personas pobres el fuego es la única opción para limpiar los terrenos, pero desafortunadamente solo muy pocas personas poseen el conocimiento para aplicar la quema prescrita; es por esto que esta quema debiera ser un área prioritaria en la educación y la capacitación silvoagropecuaria. Los Ingenieros Forestales y los Bomberos solos no pueden cambiar los hábitos locales, sin la asistencia del sector silvoagropecuario.

Otro tema prioritario es que los países logren que no sólo después de eventos catastróficos se abran las posibilidades para generar la preocupación de establecer acciones efectivas para la formulación de planes y programas, con suficientes recursos humanos y materiales para la prevención y combate de incendios forestales. De otra forma, se comprobará a una vez más que las agendas políticas resultan preferentemente de la movilización de demandas y/o presiones y no de un proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos.

La cooperación entre países de la Región tiene visos de informalidad, sin muchos convenios / protocolos firmados. Se ha desarrollado en capacitación, en técnicas de combate y uso de equipos, programas de educación y difusión, detección remota, en información, en gestión y desarrollo, etc. o haciendo transferencia tecnológica, pasantías específicas o ejecución de cursos variados. Se ha cooperado asistiendo a países en emergencia de incendios forestal desplegando recursos de combate (Argentina-Brasil; Chile-Argentina; Brasil-Venezuela y Chile- Bolivia).

Los acuerdos de cooperación suscritos son eminentemente bilaterales y entre ellos se tiene:

- Convenios para incendios fronterizos (Chile-Argentina / Uruguay-Brasil / Argentina-Brasil / Perú-Brasil).
- Memorandos de entendimiento entre NSW Rural Fire Service, Australia con Chile y Brasil; entre IBAMA-Brasil y el Servicio Forestal del USDA.
- Colaboración en Manejo del Fuego de España con Chile, Venezuela y Colombia.
- Acuerdo para capacitación de bomberos USAID/OFDA/LAC-Ecuador, Paraguay, Venezuela.
- Acuerdos de colaboración / cooperación / coordinación entre instituciones del Estado (Ministerios, Secretarías; Gobiernos Provinciales, Fuerzas Armadas) y con otras de la

Sociedad Civil (Cuerpos de Bomberos / Defensa Civil / ONG´ S); para prevención y combate de incendios al interior de todos los paí ses de la Región.

- Alianzas estratégicas con empresas forestales del sector privado para prevención y combate (Chile, Brasil, Argentina, Venezuela).

En general no se han reportado iniciativas y participación de los paí ses de la Región en proyectos globales de incendios forestales, lo que sin duda representa una preocupación y a la vez, un desafío o que enfrentar. Al momento se destaca el proyecto “Apoyo al desarrollo de una estrategia regional de cooperación para la prevención, control y combate de incendios forestales”, TCP/ RLA/3010 (C) que la FAO está desarrollando a petición de Argentina, Costa Rica, Cuba, Ecuador, República Dominicana, y Trinidad y Tobago y al que se han adscrito los demás paí ses de la Región. Asimismo, ha sido interesante la propuesta de proyecto denominado, “Prevenir antes que Curar” realizado para tres paí ses miembros de la Organización Internacional de Maderas Tropicales- OIMT en América Latina: Bolivia-Ecuador-Perú enmarcado dentro de la Iniciativa Global FireFight impulsada por la Unión Mundial para la Naturaleza – UICN y el Fondo Mundial para la Conservación y la Naturaleza - WWF.

Por otra parte, hay participación de algunos paí ses (Colombia, Chile, Venezuela) en los Compromisos Internacionales derivados de la Convención de las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático (CMCC), de Lucha contra la Desertificación (CLD).

En referencia al trabajo en Redes, el 17 de Junio del 2004 se constituyó la *Red Regional Sudamericana de Incendios Forestales* donde se estableció la *Declaración de Curitiba*. A partir de este momento los paí ses de la Región han iniciado un diálogo bajo una estructura que ahora los cobija, manifestando el firme propósito de seguir el Plan de Acción, y las expectativas y actividades concretas indicadas en la *Declaración*. Es de especial interés que se concrete el funcionamiento futuro de la Red bajo los auspicios de la Organización de Naciones Unidas, trabajando en conjunto con la oficina regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en el marco del TCP RLA/3010 (C) y el Centro Mundial de Monitoreo de Incendios (GFMC).

Complementariamente a lo indicado en la *Declaración de Curitiba*, para comenzar, la cooperación futura debiera abrir la participación en la Red a todo tipo de organizaciones de la sociedad civil (asociaciones / fundaciones ambientales y contra desastres, empresas consultoras y profesionales especializados) invitando, además, a compañí as forestales o asociaciones de protección privadas. Se debiera establecer una agenda de eventos, encuentros o reuniones virtuales como complemento a los simposios, congresos, seminarios presenciales organizados en la Red para evaluar el avance y/o cumplimiento de los compromisos de sus integrantes, quienes deberán suscribir un protocolo que asegure el cumplimiento de sus compromisos ofrecidos para con la Red.

Se visualiza la conveniencia que exista una entidad nacional responsable de la gestión y coordinación integral de protección contra incendios en cada paí s, como contraparte visible para recibir la cooperación. Se debe promover el desarrollo de polí ticas públicas, especialmente en aquellos paí ses que carecen de definiciones frente al problema o que cuentan con postulados insuficientes, precarios o desconectados de las demandas y posibilidades efectivas de materializar en la práctica.

Es necesario normalizar la existencia de registros de ocurrencia de incendios, daño y causalidad que permita disponer de una capacidad de análisis y una correcta planificación de la prevención y el combate para formular polí ticas acertadas y definir las estrategias correspondientes.

La prevención, detección y la organización misma de los medios para la supresión de incendios, deben basarse en un mismo esquema de planificación y programación, si es que se pretende lograr una gestión exitosa. La evidencia empí rica muestra que, cuando estas actividades están asignadas a organizaciones diferentes se desarrolla una tendencia de asumirlas con distintos criterios y grados de preparación y, frecuentemente, compitiendo entre ellas en vez de reforzar un accionar cooperativo y sinérgico.

La suscripción de compromisos internacionales en defensa de los recursos naturales renovables, cuidado del medio ambiente y desarrollo sustentable, facilita el diseño y establecimiento de nuevos acuerdos que, sobre esa base, dirijan sus objetivos a la protección contra los incendios forestales.