

## INCENDIOS FORESTALES PROVOCADOS, ¿ALGO INEVITABLE?

**Alvaro Picardo Nieto & Mariano Torre Antón**

Servicio Territorial de Medio Ambiente de León. Ramón y Cajal, 17. 24071-LEON (España)

### Resumen

Los incendios forestales provocados (80% de los conocidos) son un problema rural, de raíz socioeconómica, originado porque la falta de percepción de beneficios por el propietario, propicia su pasividad ante posibles beneficiarios de los incendios. Estos son gente corriente inmersa en una dinámica que gira alrededor del fuego.

Es posible la transformación de la estructura socioeconómica rural que propicia este estado de cosas mediante un programa de prevención activa, basado en conseguir que no haya nadie interesado en quemar.

Los esfuerzos en prevención deben seguir dos grandes líneas. La primera consiste en la búsqueda de actividades que generen beneficios compatibles con la conservación. La segunda consiste en evitar que alguien pueda beneficiarse de un incendio, y puede ofrecer resultados a corto plazo si se aplica con decisión.

P.C.: incendios forestales, motivación, prevención activa

### Abstract

80% of forest fires with known origin in Spain are intentional. They represent a serious socioeconomical problem, basically rural, not urban. The lack of benefits for forest owners is the reason for their inactivity against people who get profits from forest fires.

Active prevention is the proposed strategy against this situation. It is based on two principles: First, we need to develop activities compatible with the conservation of forests that could provide benefits for their owners. Second, we should avoid any possibility of people obtaining benefits from fires.

K.W.: Forest fires, causality, active prevention

### INTRODUCCION

La mayoría de los incendios forestales en España son provocados de forma intencionada o por descuidos temerarios. Los originados por causas naturales son escasos a tenor de las estadísticas. Según los datos del ICONA, en los últimos quince años el número de los incendios provocados es tres veces superior al de los originados por negligencias, constituyendo el ochenta por ciento de aquellos cuya causa es conocida.

No pueden recibir la consideración de descuidos las quemas de matorral para lograr pastos que realizan los ganaderos del noroeste peninsular, ni el que alguien prenda la linde.

de su finca llena de matorral sabiendo que el monte adyacente arderá después. Este tipo de actuaciones son el origen de la mayor parte de los incendios forestales causados por el hombre y aunque no tienen como objetivo directo la destrucción del bosque, lo hacen. Transmitir la idea de que todo el asunto se limita a desgraciados descuidos de domingueros o a la mala suerte es una falacia.

### MOTIVACIONES DE LOS INCENDIARIOS

El primer paso en la resolución del problema de los incendios forestales es el análisis de las motivaciones de la intencionalidad. Hasta la fecha, o no se ha realizado o se ha basado en juicios previos, sin contraste de su veracidad.

Si se comparan cuidadosamente las zonas del Estado en donde los incendios son endémicos con las zonas donde éstos son excepcionales se observa que el hecho diferencial no radica ni en las especies que pueblan los bosques, ya que hay grandes masas de pinos naturales y artificiales en las zonas sin incendios; ni en la política de repoblación, que ha sido semejante en todas las zonas; ni en el clima; ni en el abandono del campo y el consiguiente crecimiento de la biomasa forestal; ni en los turistas descuidados que son abundantes durante el verano en las zonas sin incendios. Todas estas causas han sido manejadas hasta ahora para intentar explicar el problema, aunque estos factores no discriminan entre una zona y otra. Es evidente que de ser así no habría ninguna zona de España libre de la plaga de los incendios.

El hecho verdaderamente diferencial es la percepción de beneficios procedentes del monte por sus propietarios.

Las zonas sin incendios tienen en común el ser áreas con una sólida tradición forestal en las que el aprovechamiento sostenido de los recursos ha propiciado el aprecio de las masas arboladas por sus propietarios, por la sencilla razón de que constituyen su medio de vida. Esto es tan importante que la clave de la Estrategia Mundial para la Conservación de la U.I.C.N. para los años noventa es "el desarrollo sostenible de los recursos".

En las zonas con un problema endémico de incendios, como el noroeste peninsular, los montes no están siendo el soporte de actividades que generan beneficio a través del mantenimiento del bosque. Por lo tanto, bien se considera normal la quema para obtener los beneficios a través del fuego, bien no importa que se queme algo que no sirve, bien ambas cosas. Hay que tener en cuenta que los beneficios ambientales no son percibidos en el medio rural igual que en el medio urbano.

Los incendios forestales provocados son un problema eminente-mente rural, de raíz socioeconómica, originado porque la falta de percepción de beneficios evidentes por el propietario propicia su pasividad ante posibles beneficiarios de los incendios. Estos no son mafias organizadas, desequilibrados o conspiradores; son gente corriente de los pueblos donde radica el problema, inmersos en una dinámica de vida que gira alrededor del fuego.

Evidentemente la mayoría de los habitantes de estas comarcas no utilizan el fuego para lograr su pequeño beneficio, pero los pocos que lo hacen constituyen el grueso de los incendiarios y, aunque son de sobra conocidos por sus vecinos, no son delatados porque nadie quiere crear ni tener problemas.

### PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN ACTIVA CONTRA INCENDIOS FORESTALES

Por prevención activa entendemos un conjunto de medidas agrupadas en dos líneas: las dirigidas a evitar que alguien pueda tener interés en provocar un incendio y las

encaminadas a estimular el aprecio de la población rural por sus montes.

Hasta ahora los esfuerzos en prevención han ido dirigidos a prepararse para que los daños ante el incendio, que se consideraba inevitable, fueran menores.

**PRIMERO:** Para lograr que la población rural aprecie la presencia del bosque es necesario que los montes reporten beneficios que sean evidentes a sus propietarios en el plazo más corto posible, mediante actividades compatibles con la conservación. Es la línea de actuación más interesante y con mayores efectos a medio y largo plazo, aunque no es fácil de conseguir en muchos montes.

La política forestal debe tener éste como uno de los objetivos prioritarios inmediatos, aunque choque con una idea falsa de la conservación basada en la no intervención. Este principio, difundido desde medios urbanos, y muy arraigado en las políticas forestales actuales, resulta ilusorio en un país mediterráneo, fuertemente antropizado desde tiempos remotos. La no intervención desemboca en la actuación irracional de personas incontroladas mediante fuego, pastoreo abusivo, ocupaciones ilegales, etc.

La productividad de nuestros montes, desde una perspectiva puramente monetaria, es altamente variable.

Los montes de la Cornisa Cantábrica pueden resultar muy rentables, lo que se pone de manifiesto por la existencia de inversiones de capital privado. En comarcas donde el entorno es contrario a la seguridad de la inversión, caso de Galicia por el problema endémico de incendios, la labor pública debe ser la de atajar el problema de forma decidida, con actuaciones de choque, porque en un plazo muy breve puede hacerse evidente la rentabilidad del sector.

En el resto de España la productividad es menor, lo que se refleja en la falta casi generalizada de inversiones privadas. En cualquier caso, una mayoría del territorio tiene montes en los que en el supuesto de estar bien constituido el capital natural, es decir el bosque, el proceso productivo es autosostenible, caso de la Cordillera Ibérica y el Pirineo. Donde este capital natural se ha degradado, la labor de los poderes públicos debe ser la de restaurarlo, y partiendo de inversiones públicas y con una organización eficaz, podría llegarse con el tiempo a la situación descrita en el caso anterior. Para reducir el plazo, no deberían escatimarse esfuerzos en los primeros tratamientos culturales, ni buscar rentabilidades elevadas a los primeros aprovechamientos. Tan pronto sea posible obtener ingresos debería realizarse un aprovechamiento que reportara beneficios a los propietarios. En bastantes casos no son necesarias inversiones cuantiosas; con algo de imaginación y una gestión de detalle, podrían activarse cientos de miles de hectáreas de quercíneas degradadas que podrían reportar beneficios por leñas o cinegéticos.

Soria es un buen ejemplo representativo de todo lo anterior. En esta provincia los incendios eran frecuentes en la segunda mitad del siglo pasado (de 7.000 a 10.000 Ha. de pinar quemadas en 1868). Sin embargo, la intervención de los forestales valorizando los pinares, ordenando las cortas y castigando a los incendiarios, permitió el paso a la ejemplar situación actual.

Una gran parte de la España peninsular se encuentra hoy, tras la primera fase del Plan Nacional de Repoblación de 1.939, en un momento clave del proceso. Los retrasos en la actuación ya han puesto de manifiesto las consecuencias: en la Sierra de La Culebra, Las Hurdes, o El Bierzo se han destruido miles de hectáreas y la labor de casi medio siglo.

En otras regiones es probable que la productividad de los terrenos forestales sea tan baja que ni siquiera la dedicación de cuantiosos fondos públicos a fondo perdido pueda activar el proceso. Es claro entonces que la justificación de la inversión son únicamente los beneficios ambientales de los montes. Esos montes podrán al menos ofrecer empleo,

beneficio fundamental que debe administrarse con prudencia para lograr el aprecio de la población local.

Quede claro que no se pretende que el objetivo fundamental de los montes españoles sea el productivo, sino que con la estructura de la propiedad forestal que tenemos, la distribución de beneficios ligados a la conservación del bosque entre los propietarios del terreno, debe ser el objetivo inmediato y condición necesaria para el logro de cualquiera de los otros objetivos.

La subvención directa a los propietarios puede parecer un sustituto eficaz ante el retraso o la falta de posibilidad de distribución de beneficios directos del monte, y una tentación fácil aunque cara para el político; sin embargo al no estar ligada directamente a los productos del bosque puede resultar contraproducente y desde luego difícil de manejar. Más eficaz sería invertir esos fondos en mejoras de gestión.

Las ordenaciones forestales han sido el instrumento para garantizar un aprovechamiento sostenido de los recursos, tradicionalmente la madera, y que ahora podrían y deberían diversificarse. Donde se han mantenido no hay incendios.

Por otra parte, la población rural no percibe los beneficios ambientales de los montes y ciertas formas de uso tradicionales son el origen de muchos incendios. La educación ambiental, hasta ahora dirigida a la población urbana, debería redefinirse. La población de las ciudades está bastante concienciada del problema y por otro lado puede hacer muy poco por solucionarlo. Llegar a la población rural es más costoso, más lento y más difícil; pero debe hacerse un esfuerzo en esta línea. La extensión forestal, que puede ser un nuevo cometido de los agentes forestales, puede ser un instrumento muy útil para conseguirlo.

SEGUNDO: Es preciso identificar todos los beneficios potenciales de un incendio y anularlos, así como hacer evidentes a todos los perjuicios que los incendios ocasionan.

Esta segunda línea puede ofrecer resultados a corto plazo si se aplica con decisión. Se trata de cerrar cualquier puerta abierta a beneficios conocidos o hipotéticos que se deriven de los fuegos. Si se logra que el incendio sea un perjuicio para todos, se habrá dado el paso más importante contra la base estructural de los incendios provocados.

El análisis siguiente recoge algunos motivos posibles de incendios que pueden conllevar un cierto beneficio. De todos ellos podrían citarse casos concretos, aunque algunos sean poco frecuentes o muy locales.

En muchas ocasiones los incendios son motivados por pastores. Los redactores de la Ley de Incendios conocían el problema; sin embargo lo legislado no ha sido aplicado hasta la fecha. De forma general todos los terrenos quemados deberían quedar acotados al pastoreo durante un plazo de tres a cinco años. La medida está justificada ecológicamente para permitir una más pronta recuperación de la vegetación y además motivaría a todo el colectivo de ganaderos a interesarse en que el monte no ardiera, porque ardería con él el alimento del futuro.

Para que ésto fuera aceptado entre los ganaderos debería ir acompañado de campañas eficaces tanto de quemas controladas como de promoción de la gestión de pastaderos sin uso del fuego.

La caza es origen de otros incendios, bien por mover las piezas, bien por reacción contra los daños, bien por venganzas. Debería reducirse la posibilidad cinegética y el número de días hábiles de los terrenos quemados y de los cotos colindantes, de forma que los titulares de los derechos de caza se interesaran más en su protección y cumplieran lo ordenado en materia de vigilantes de caza.

Algunos incendios se producen con el fin de provocar cambios de uso en el territorio, con objeto de lograr terreno urbanizable, poder abrir una explotación minera, etc. Aunque

este motivo se ha esgrimido con frecuencia por su espectacularidad y por proximidad a la cultura urbana, probablemente tenga poca incidencia. En cualquier caso, sería sencillo exigir que los terrenos quemados volvieran al uso forestal anterior.

La implicación de los consumidores de madera en el origen de los incendios es difícil de demostrar y aunque se puedan citar casos concretos, posiblemente su importancia relativa sea pequeña. Solamente en situaciones de escasez de madera puede haber tentaciones de provocar aumentos de oferta con el fuego.

La intervención de los poderes públicos en el mercado de la madera resulta compleja, pero posible. En los montes gestionados por la Administración debería regular la oferta, para evitar bruscas fluctuaciones del mercado y en caso de incendios establecer precios mínimos por clases para la venta de madera quemada. En el caso de montes gestionados por particulares, en los que controlar los precios resultaría complicado, cabría regular la oferta en casos de abundancia de incendios limitando las licencias o autorizaciones de corta.

Las asociaciones de propietarios de terrenos forestales serían un elemento fundamental para la estabilidad del mercado, evitando riesgos derivados de situaciones de desabastecimiento y de especulación en los precios. En caso de que el volumen de madera quemada fuera elevado serían el interlocutor adecuado de la Administración y de los grandes consumidores.

De forma general, una parte sustancial del importe obtenido de la venta de madera quemada debería destinarse a la repoblación del terreno afectado. De esta manera se evitaría la posibilidad de que un propietario intentara obtener ingresos rápidos de una masa en la que no se autorizara intervención por algún motivo. Este principio, que se establece en el Artº 17-a-2 de la Ley de Incendios, no ha sido aplicado prácticamente nunca. Al menos en la comunidad de Castilla y León no existen cuentas donde hacer los ingresos y de las que hacer los pagos de los trabajos de restauración, lo que imposibilita de hecho su aplicación.

El sector económico de la extinción de incendios ha crecido desmesuradamente y los poderes públicos deberían incluir medidas de racionalización. Una filosofía interesante sería la de fomentar medios versátiles, cuya utilidad no dependa exclusivamente de la existencia de incendios. Los tractores de cadenas, por ejemplo, pueden trabajar en todo tipo de obras forestales y en caso de necesidad resultan la mejor herramienta disponible.

El personal y las empresas que participan en las campañas de extinción pueden llegar a pensar que su fuente de ingresos en esa época desaparecería si no hubiera incendios. Es necesario romper la relación psicológica empleo-fuego. En lugar de contratar tantos obreros para retenes a la espera del funesto acontecimiento, deberían contratarse para trabajar en el monte, con lo que tendrían trabajo aunque no hubiera incendios. En caso de emergencia podrían ser utilizados. Los retenes no deben desaparecer, pero sí disminuir mucho en número y aumentar el grado de profesionalización, con garantías de estabilidad laboral, independientemente de la evolución del problema. La experiencia hasta la fecha demuestra que un aumento en los medios de extinción, y más concretamente en los retenes, no conlleva la reducción de los incendios.

Por otro lado, debe hacerse evidente a toda la población los perjuicios que los incendios ocasionan.

Los primeros perjudicados deberían ser los causantes del incendio y para ello es necesario que se investigue cada delito y que los tribunales y la Administración apliquen la normativa existente. Con frecuencia se ha considerado a los incendiarios como autores de faltas leves y se han impuesto multas mínimas. Los tribunales apenas aplican la modificación del Código Penal que establece el delito de incendio forestal. Continúan aplicando los artículos que basan la pena en la cuantía del daño y, teniendo en cuenta que al incendiario sólo se le condena cuando ha sido sorprendido en el momento de prender, los daños siempre

son ridículos y las penas irrisorias.

Existen otras formas de hacer que los daños al monte se hagan evidentes. Por ejemplo, es paradójico que los fondos que la Comunidad Europea destina a la mejora de la infraestructura natural a través de subvenciones a la ganadería mantengan a ganaderos que utilizan el fuego descontrolado para la "mejora" de los pastaderos. Entendemos que sería conveniente condicionar estas subvenciones a que tuviera lugar una auténtica mejora del medio natural y a que no se produjeran incendios en el ayuntamiento o comarca en cuestión.

Otras líneas de ayuda al medio rural deberían condicionarse en el mismo sentido y el resultado podría ser espectacular.

Cabría alegar en este sentido que se estaría castigando a justos por pecadores, pero en realidad no es así, sino que se premiaría a quien de verdad está interesado en la mejora de su medio rural. Por otra parte, el conocimiento de los incendiarios en los pueblos es generalizado y la sociedad rural resulta sumamente complaciente. Con estas medidas se combatiría dicha complacencia y se estimularía la repulsa y condena vecinal, que es la que en definitiva puede terminar con el problema.