

PROTECCIÓN DE LOS BOSQUES EN LA UNIÓN EUROPEA Y LUCHA CONTRA LOS INCENDIOS FORESTALES

Álvaro A. Sánchez Bravo

Doctor en Derecho.

Profesor de Teoría del Derecho de la Facultad de Derecho de Sevilla.

Profesor de Política Criminal del Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología

Director del Seminario “Criminología y Medio Ambiente” de la Universidad de Sevilla.

Presidente de la Asociación Andaluza de Derecho, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

RESUMEN: La actual situación ambiental en Europa ha iniciado una reflexión acerca de los problemas medioambientales. El aumento de los niveles de contaminación y de los daños ambientales evidenció la necesidad de instituirse una cooperación intergubernamental. La labor de la Unión Europea (UE) en los últimos treinta años ha sido muy importante lo que respecta al desarrollo de nuevas políticas ambientales, así como ha colaborado en la elaboración de programas globales para luchar contra la contaminación y el cambio climático. El Sexto Plan de Acción de Medio Ambiente (2002) establece los objetivos prioritarios de actuación en los ámbitos de la naturaleza y de la biodiversidad, dentro del cual se incluye la estrategia sobre los bosques. Los objetivos definidos en la estrategia se desarrollarán mediante la adopción de una serie de actuaciones prioritarias, entre las cuales están la mejora de medidas comunitarias existentes de protección de los bosques y el desarrollo de una gestión sostenible. Aunque se haya conseguido avances, es indispensable para el futuro un enfoque más centrado en la prevención. Ejemplo relevante de prevención es la lucha contra los incendios forestales.

Palabras-clave: política comunitaria ambiental en la UE; gestión sostenible de los bosques; incendios forestales.

1. Marco comunitario de protección del medio ambiente.

Los Tratados fundacionales de la CEE de 1957 no previeron la política ambiental como materia a desarrollar por las recién creadas instituciones comunitarias. No obstante, situaciones y circunstancias de diversa etiología propiciaron que se iniciara una reflexión acerca de la necesaria consideración de los problemas medioambientales para una correcta articulación de esa Europa unida que se pretendía constituir.

Las reticencias iniciales se amparaban en que las medidas de protección ambiental supondrían un serio obstáculo al desarrollo empresarial, contrarias al principio de libre circulación de bienes y mercancías, deviniendo una auténtica traba al comercio.

Pero, simultáneamente, el aumento de los niveles de contaminación, y sobre todo, la constatación de que los daños ambientales no quedaban reducidos a las fronteras de un Estado, evidenció que las legislaciones nacionales no bastaban para solucionar una problema de tal calado, siendo necesario instituir algunos mecanismos de cooperación intergubernamental.

Así en la década de los setenta se produjo un cambio sustancial con el reconocimiento de que una política comunitaria de medio ambiente era tanto una necesidad fundamental como legítima¹.

La preocupación medioambiental dejó de ser un tema de interés para una minoría de amantes de la naturaleza, para convertirse en un tema de interés general.

La labor de la Unión Europea en los últimos treinta años ha sido capital en este sentido. Ha propiciado el acuerdo para el desarrollo de nuevas políticas ambientales, la aprobación de nuevos marcos legislativos y la adopción de medidas realistas para su aplicación. Ha colaborado igualmente en la elaboración de programas globales para luchar contra la contaminación, desarrollando un programa de sensibilización de los ciudadanos acerca de la importancia de este tema².

En 1992, con la adopción del Tratado de Maastricht, se consideró que el medio ambiente no es un “departamento estanco” dentro de las políticas comunitarias, sino que las decisiones adoptadas en otros ámbitos les afectan bien o mal. Es por ello que desde entonces las políticas

¹ Comisión Europea, *Institut für Europäische Politik, Europa de la A a la Z. Guia de la integración, europea*, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea, Luxemburgo, 1997, p. 99.

² Comisión Europea, *Por un futuro más verde. La Unión Europea y el medio ambiente*, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea, Luxemburgo, 2002, p. 3.

medioambientales deberán ser consideradas para el desarrollo de cualquier iniciativa que puedan afectarles.

A nivel global, la Unión ha favorecido e impulsado acuerdos para luchar contra el cambio climático, apostando por compromisos prácticos e impulsando un progreso sólido ³. La labor desarrollada desde la Cumbre de la Tierra (Rio de Janeiro, 1992) hasta la cumbre de Johannesburg, pasando por Kioto (1997) son buena muestra de la apuesta decidida de la Unión por una lucha sin cuartel para la defensa y protección del medio ambiente desde una perspectiva universal e integradora.

Desde el año 1973, la Unión ha adoptado una serie de planes de acción en materia medioambiental muy completos. Desde la entrada en vigor del Acta Única Europea (1987), la protección del medio ambiente pasó a ser uno de los objetivos perseguidos por la Comunidad, constituyéndose como “política comunitaria” a partir del Tratado de la Unión (1993) ⁴.

Por su parte, el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa consolida la relevancia que la protección del medio ambiente tiene para la Unión, dedicándole una sección específica y realizando diversas referencias a esta materia a lo largo del texto constitucional .

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, consolida en su art. 35, la consideración de la protección del medio ambiente como un derecho fundamental de los europeos al señalar que *“todas las políticas de la Unión garantizarán la protección y conservación de un entorno con la calidad de vida adecuada, así como la mejora de la calidad del medio ambiente, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible”*.

³ WALLSTRÖM, M., “Obras son amores, que no buenas razones”, en *Medio Ambiente para los Europeos*, nº 12, noviembre de 2002, pp. 3-6.

⁴ <http://www.fundacionentorno.org/xtras/jmenvios/jmconstitucion1.htm>

2. El Sexto Plan de Acción de Medio Ambiente: la defensa de los bosques.

El Sexto Plan de Acción en Materia de Medio Ambiente ⁵, que entró en vigor el 22 de julio de 2002, y con vigencia hasta el 2010 establece unas prioridades en materia de medio ambiente con vistas a una respuesta comunitaria centrada en particular en el cambio climático, la naturaleza y la biodiversidad, el medio ambiente y las salud y la calidad de vida, así como los recursos naturales y los residuos ⁶.

Igualmente en su art. 2.2 señala como una de las metas “*proteger, conservar, restaurar y desarrollar el funcionamiento de los sistemas naturales, los hábitats naturales y la flora y la fauna silvestres, con el fin de detener la desertización y la pérdida de la biodiversidad...*”. Como no podía ser de otra forma, esta meta general se concreta en una serie de estrategias temáticas. El art. 6 establece los objetivos y ámbitos prioritarios de actuación en los ámbitos de la naturaleza y de la biodiversidad, dentro del cual se incluye la estrategia sobre los bosques.

Conforme al punto 2 del precitado art. 6, los objetivos definidos en la estrategia se desarrollarán mediante la adopción de una serie de actuaciones prioritarias, que el ámbito que nos ocupa se centran en:

“h) Aplicar y seguir desarrollando estrategias y medidas sobre los bosques que se ajusten a la estrategia forestal para la Unión Europea, teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad y consideraciones sobre biodiversidad, y que incorporen los siguientes aspectos:

- la mejora de medidas comunitarias existentes de protección de los bosques y el desarrollo de una gestión sostenible de los bosques, entre otras cosas mediante programas forestales nacionales, en conexión con planes de desarrollo rural, con especial hincapié en el control de las múltiples funciones de los bosques, de acuerdo con las recomendaciones de la Conferencia Ministerial sobre Protección de los Bosques en Europa, el

⁵ Decisión N° 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, DO L 242/1, 10.09.2002.

⁶ Sexto Programa.....cit., Considerando 9.

Foro sobre los Bosques de las Naciones Unidas, el Convenio sobre la Biodiversidad y otros foros,

- el fomento de una coordinación eficaz entre todos los sectores políticos implicados en la silvicultura, incluido el sector privado, así como de todas las partes implicadas en cuestiones forestales,

- estimular el aumento de la cuota de mercado de la madera producida de manera sostenible, mediante, entre otras cosas, el fomento de la certificación de la gestión sostenible de los bosques y el fomento del etiquetado de los productos relacionados con el sector,

- proseguir la participación activa de la Comunidad y de los Estados miembros en la puesta en práctica de resoluciones adoptadas a escala mundial y regional y en debates y negociaciones sobre cuestiones relacionadas con los bosques,

- estudiar las posibilidades de adoptar medidas activas de prevención y lucha contra la comercialización de madera obtenida ilegalmente,

- fomentar la consideración de los efectos del cambio climático sobre la silvicultura”.

La preocupación comunitaria por los bosques no es sólo una cuestión de diseño de políticas, sino que se asienta en la constatación de unos datos ciertamente contundentes: los bosques y superficies forestales cubren 160 millones de hectáreas (35%) de la superficie de la Unión Europea. Las silvicultura y las industrias afines con los bosques emplean alrededor de 3´4 millones de personas, con una producción anual cuyo valor asciende alrededor de 356.000 millones de euros.

El ambicioso programa comunitario gravita en el ahondamiento de la estrategia forestal diseñada para la Unión Europea y que constituye el ámbito de planificación y gestión más específico en materia de bosques. A su estudio dedicaremos nuestras siguientes consideraciones.

3. La Estrategia Forestal de la Unión Europea: Balance y Perspectivas.

Los Tratados de la Unión Europea no establecen ninguna política forestal general común. No obstante, la gestión, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques son temas esenciales dentro de algunas

políticas comunes vigentes como la PAC y las políticas de desarrollo rural, medio ambiente, comercio, mercado interior, investigación, industria, cooperación al desarrollo y energía.

Las bases de actuación, en relación con las responsabilidades que actualmente exige el Tratado, son las siguientes: a) los bosques, con sus múltiples funciones, constituyen una parte esencial de las zonas rurales y uno de los principales pilares de la política integrada de desarrollo rural, especialmente en lo que respecta a su contribución a la renta y el empleo y a su valor ecológico y social; b) los bosques y su diversidad son un elemento importante del medio ambiente europeo y su protección y conservación se integran en diversas políticas comunitarias, además de en intervenciones medioambientales específicas como la estrategia sobre biodiversidad de la UE, Natura 2000 y la aplicación del Convenio sobre el cambio climático; y c) los productos de la silvicultura y, sobre todo, la madera (junto con el corcho y las resinas) son están sujetos a las reglas del mercado interior, entre las que se incluyen las disposiciones comunitarias en materia de ayudas estatales, fusiones de empresas y cárteles ⁷.

En 1998 el Consejo aprobó una estrategia forestal para la Unión Europea ⁸, donde se establece un nuevo marco para las actividades forestales en apoyo de una explotación sostenible del sector forestal, basado en la coordinación de las políticas forestales de los Estados miembros y las políticas comunitarias y las iniciativas correspondientes a los bosques y a la silvicultura, y fomentando un enfoque participativo y transparente para todos los actores afectados.

Asumiendo los compromisos internacionales asumidos por la Unión y sus Estados miembros ⁹, la estrategia se articula se fundamenta en dos

⁷ http://europa.eu.int/comm/agriculture/fore/index_es.htm

⁸ Resolución del Consejo de 15 de diciembre de 1998 sobre una estrategia forestal para la Unión Europea, DO C 56, 26.02.1999.

⁹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro en 1992, UNCED, UNGASS, XI Congreso Forestal Mundial, Convenio sobre la diversidad biológica,

principios rectores: a) la explotación sostenible de los bosques ¹⁰; b) el papel plurifuncional (ecológico, económico y social) de los bosques, identificando una serie de elementos esenciales, que son el fundamento de su ejecución.

Asimismo señala que la política forestal es competencia de los Estados miembros, pero que la Unión puede jugar un relevante papel en la ejecución de la explotación sostenible del sector forestal a través de políticas comunes, basadas en el principio de subsidiariedad y en el concepto de responsabilidad compartida.

También pone de relieve la puesta en práctica de las obligaciones, principios y recomendaciones internacionales a través de los programas forestales nacionales o subnacionales o de los instrumentos correspondientes, y la participación activa en todos los procesos internacionales relacionados con el sector forestal, y subraya la necesidad de seguir mejorando la coordinación, comunicación y cooperación en todos los ámbitos de actuación política relacionados con el sector forestal.

Cumpliendo lo señalado en su punto 18, donde se invitaba a la Comisión a presentar al Consejo un Informe pasados cinco años, la Comisión ha presentado en fecha reciente el *Informe sobre la ejecución de la estrategia forestal de la UE* ¹¹, donde se exponen las principales conclusiones respecto a los avances producidos en la puesta en marcha de esta estrategia y los nuevos problemas surgidos para los bosques y la silvicultura, proponiéndose indicaciones para las futuras acciones a acometer.

Convención sobre el Cambio Climático, Convención de lucha contra la diversificación, y I, II, III y IV Conferencias Ministeriales sobre la protección de los bosques en Europa.

¹⁰ Conferencia Ministerial Paneuropea celebrada en Helsinki en 1993.

¹¹ Comunicación de la Comisión al Consejo, y al Parlamento Europeo. Informe sobre la ejecución de la estrategia forestal de la UE, COM (2005) 84 final, Bruselas, 10.03.2005.

Constatando como el contexto de la política forestal ha cambiado sustancialmente desde su adopción en 1998, tres son los aspectos en los que se agrupa la evaluación:

Debate internacional.

La cumbre mundial sobre desarrollo sostenible consideró que la explotación sostenible de los bosques puede ser un elemento capital para la consecución de los fines, objetivos y principios de mayor amplitud enumerados en Johannesburgo.

Por otra parte, la Unión ha participado en el Foro de Las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB) y se ha comprometido a asumir otros compromisos y convenios. Sin embargo constata como la cuestión de las talas ilegales constituye un enorme problema aun por resolver. Para hacer frente a esta cuestión la Unión ha adoptado el Plan de Acción sobre la aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestales (FLEGT)¹², que se ha concretado en una iniciativa legislativa¹³.

Igualmente los países miembros de la Unión siguen coordinando su cooperación a través de las conferencias ministeriales sobre la protección de los bosques en Europa.

b) Gestión sostenible de los bosques.

A nivel interno, se ha producido un considerable avance en la preparación y ejecución de los planes forestales nacionales. Sin embargo, aunque los planes tienen objetivos similares, sus finalidades varían en función de la relevancia económica y la diversidad biológica de los diferentes Estados. La evaluación ha evidenciado, igualmente, que en numerosos Estados miembros es necesario ampliar la cooperación intersectorial, pues algunos de los planes nacionales diseñados no encajan correctamente con los propios planes de desarrollo sostenible.

¹² COM (2003) 251 final.

¹³ COM (2004) 515 final.

A nivel de la Unión Europea, la política forestal abarca un amplio campo de interrelaciones con el resto de políticas comunitarias:

- La puesta en marcha de la Red Natura 2000, ha supuesto que muchos Estados hayan adaptado sus directrices de gestión de los bosques para favorecer la conservación de la biodiversidad. No obstante, queda aún por diseñar, evaluar y supervisar la biodiversidad de los bosques dentro y fuera de las zonas protegidas.

- La forestación y repoblación forestal vinculada al papel de los bosques en la atenuación del cambio climático, ha sido más lenta de lo esperado. Es necesario seguir evaluando el impacto del cambio climático sobre los bosques y diseñar las medidas para proceder a la adaptación al nuevo escenario que se presenta.

- Debe informarse a los consumidores europeos de las ventajas que supone la utilización de madera procedente de bosques gestionados de manera sostenible , como recurso renovable y garante de la defensa del medio ambiente.

- En el campo de la investigación se han producido notables avances dentro del programa marco de investigación comunitaria, si bien, debe acometerse una planificación estratégica, con la suficiente amplitud de miras y a largo plazo, que permita determinar el ámbito y las prioridades de la investigación en materia forestal.

- Hay que seguir alerta en lo referente a la cuestión fitosanitaria y de la importación de madera extracomunitaria por el riesgo grave de introducción de parásitos dañinos y de enfermedades.

- La evaluación hace también referencia al desarrollo rural y a la lucha contra incendios forestales. Ambos aspectos serán tratados más en profundidad en apartados siguientes.

c) Coordinación, comunicación y cooperación.

La labor del Comité Forestal Permanente debe destacarse en cuanto ha ejercido sus labores de gestión de los reglamentos específicos relativos a la protección y supervisión de los bosques. Igualmente la Comisión ha creado un grupo sobre silvicultura para coordinar de manera intersectorial todas las políticas comunitarias que tengan incidencia sobre los bosques.

Se puede concluir de este Informe que los bosques y la silvicultura son una fuente de beneficios múltiples para la sociedad moderna. El informe muestra como los bosques y la silvicultura pueden contribuir a la realización de los objetivos de Lisboa asegurando el crecimiento económico sostenible y a los de Göteborg relativos a la preservación cualitativa y cuantitativa de los recursos naturales. Su papel es también capital para el respeto de los compromisos de la comunidad, que tienden a contener la disminución de la biodiversidad y a limitar el cambio climático.

La evaluación ha evidenciado como se han conseguido avances en el transcurso de los últimos años en la gestión sostenible de los bosques en la Unión Europea, pero teniendo en cuenta la evolución del contexto general será indispensable para el futuro un enfoque más centrado en la prevención.

A este respecto la Comisión propone el establecimiento de un Plan comunitario a favor de una gestión forestal sostenible, que constituirá el principal instrumento para responder a la evolución del contexto político.

La Comisión opina que la elaboración de un Plan de Acción, que pretende presentar en 2006, podría dar el impulso necesario para impulsar, a partir de la estrategia forestal existente, un proceso dinámico que permita responder a los nuevos apremios de la sociedad ¹⁴.

4. El papel de los bosques en el Desarrollo Rural.

¹⁴ http://europe.eu.int/comm/agriculture/consultations/forestry/index_fr.htm

La política de desarrollo rural es el instrumento a través del cual se ha desarrollado la estrategia forestal en la Unión. La ayuda financiera para el impulso de la silvicultura ha supuesto en el periodo 1992-1999 unos 1500 millones de euros, y para el periodo 2000-2006, se prevé una inversión de 4800 millones de euros.

En el año 2000, el gasto forestal se integró dentro de las ayudas al desarrollo rural, teniendo como objetivo la consecución de uno o mas de los siguientes objetivos:

- la gestión forestal sostenible y el desarrollo sostenible de la silvicultura;
- el mantenimiento y mejora de los recursos forestales,
- el aumento de la superficies forestales.

A tal fin, se fijaron dos tipos de acciones diferentes: la forestación de tierras agrarias y otras medidas forestales.

Ahora bien, en fecha reciente el Tribunal de Cuentas Europeo ha elaborado un detallado Informe sobre la aplicación de las medidas forestales en el marco de la política de desarrollo rural ¹⁵, donde se ponen de manifiesto evidentes disfuncionalidades y omisiones, lo que desemboca en la incorrecta aplicación de las medidas propuestas. La fiscalización del Tribunal perseguía determinar si las medidas forestales se basaban en programas forestales o en instrumentos equivalentes, el modo en que dichas medidas se planifican, financian y aplican y, por último, sus efectos. Transcribimos a continuación las principales conclusiones del precitado Informe: “ - *La estrategia forestal para la UE presupone que los objetivos de la política forestal (principalmente económicos, medioambientales y sociales) son complementarios; sin embargo, en realidad, suelen ser*

¹⁵ Informe Especial nº 9/2004, ECA/05/02, Luxemburgo, 15.03.2005. El Informe se elabora sobre la base del art. 248.4 del Tratado de la Comunidad Europea, que establece que “El Tribunal de Cuentas podrá, además, presentar en cualquier momento sus observaciones, que podrán consistir en informes especiales, sobre cuestiones particulares y emitir dictámenes, a instancia de una de las demás instituciones. El texto completo puede verse en http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/2005/rs09_04es.pdf

contradictorios. A falta de una definición común de "bosque", resulta difícil evaluar en qué medida se ha conseguido el objetivo (apartados 15 a 18).

- Los Estados miembros y la Comisión comparten la gestión de la estrategia forestal para la UE. No está claro quién debe evaluar la medida en que los proyectos financiados contribuyen a la consecución de la estrategia mencionada (apartados 19 a 22).

- Desde el año 2000 se solicita a los Estados miembros que basen sus medidas forestales en programas forestales nacionales o subnacionales. No obstante, dichos programas no siempre existen y, cuando existen, presentan un contenido muy variado. A falta de programas forestales, la Comisión aceptó los programas de desarrollo rural (PDR) y los programas operativos (PO) como instrumentos equivalentes a los programas nacionales. Sin embargo, el proceso de evaluación sufrió las consecuencias de la organización interna de la Comisión y de la presión de los plazos. La información que posee la Comisión acerca de las acciones forestales ejecutadas en los Estados miembros sigue siendo incompleta (apartados 23 a 36).

- La ayuda a la silvicultura se aplica mediante el uso de herramientas de programación de desarrollo rural, pero se ve obstaculizada por la utilización masiva de fondos para las medidas de acompañamiento de la PAC forestal comprometidos anteriormente. Como consecuencia del largo período contractual existente en materia forestal, se goza de un escaso margen de maniobra: en la práctica, una gran parte de los fondos disponibles ya se ha asignado en forma de medidas de acompañamiento de la PAC (apartados 37 a 39).

- El sistema actual de ejecución de las medidas forestales resulta muy complejo, lo que dificulta la labor tanto de las autoridades gestoras como de los beneficiarios (apartados 40 a 42).

- La fiscalización puso de relieve la existencia de una serie de deficiencias en la ejecución de las medidas forestales (apartados 43 a 58 y 62 a 64), tales como:

a) diversas interpretaciones en la determinación del tipo de tierras que debe ser forestado;

b) la ausencia de directrices comunitarias claras acerca de cómo garantizar la compatibilidad con el medio ambiente;

c) la falta de claridad de los criterios de selección de proyectos;

d) la utilización de procedimientos no satisfactorios en relación con el establecimiento del uso previo de las tierras y de la compensación por las pérdidas de ingresos, y la admisión de la condición de agricultor de los beneficiarios;

e) la debilidad de los controles realizados sobre el terreno para comprobar la veracidad de la información presentada en las solicitudes;

f) una necesidad de mejora de los procedimientos de control en las licitaciones públicas.

- La forestación llevada a cabo por los municipios no recibe ninguna ayuda para el mantenimiento de las plántulas y de las plantaciones jóvenes. Como algunas de estas autoridades locales alegaron que cabía la posibilidad de que no dispusieran de suficientes recursos financieros, se corre el riesgo de que ciertos proyectos que han recibido una notable ayuda comunitaria fracasen en años venideros (apartados 59 a 61).

- El aumento de la superficie forestal mediante la forestación subvencionada de tierras agrarias resulta muy caro principalmente a causa de la compensación abonada por las pérdidas de ingresos derivados de la actividad agraria durante un período de 20 años. Además, los resultados no han sido significativos y podrían haberse obtenido a un menor coste (apartados 65 a 78).

- Deben revisarse varios aspectos del régimen de ayudas. En concreto, la Comisión debe plantearse cómo puede definir mejor los objetivos de la medida de forestación, de manera que suponga un menor coste para el presupuesto de la UE pero sin dejar de prestar atención a los cambios que se operen en las necesidades públicas y a la importancia que la normativa comunitaria otorga, en la actualidad, a los aspectos de sostenibilidad de los beneficios para el medio ambiente (apartados 79 a 87)”

El Informe del Tribunal de Cuentas presenta como anexo las respuestas de la Comisión que giran alrededor de las objeciones formuladas por el propio Tribunal, y que la Comisión considera muy relevantes para la revisión que se está llevando a cabo de la estrategia forestal de la Unión y del futuro marco de desarrollo rural.

En este sentido, la Comisión ha adoptado una propuesta¹⁶ que pretende reforzar la política de desarrollo rural, simplificando su aplicación. dicha propuesta contempla como uno de sus objetivos principales, agrupados en torno al Eje 1, **mejorar la competitividad de la agricultura y la silvicultura**. En dicho eje se programan medidas como las ayudas a la modernización de las explotaciones, el aumento del valor de los bosques, el aumento del valor añadido de la producción forestal y las ayudas a las infraestructuras relacionadas con la evolución y adaptación del sector forestal.

5. La lucha contra los incendios forestales.

¹⁶ Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo rural (FEADER), COM (2004) 490 final, 14.07.2004.

Los incendios forestales constituyen una grave amenaza para la conservación y administración sostenible de los bosques. Sólo en el área mediterránea se destruyen todos los años alrededor de 500.000 hectáreas, con lo que supone de impacto no sólo ambiental, sino económico y social.

Para la Unión la prevención de los incendios, la lucha activa y las labores de restauración después que los fuegos se han producido son las armas fundamentales para combatir esa lacra.

Desde la década de los ochenta la Comunidad ha otorgado un papel relevante a la prevención y lucha contra los incendios forestales, partiendo de la constatación de que su éxito se haya en la coordinación entre todos los involucrados en la protección forestal y la gestión del uso de la tierra.

En el año 1992, se aprobó un Plan especial para la Lucha contra los incendios forestales, el Reglamento (CEE) nº 2158/92, cuyo objetivo era apoyar los esfuerzos de los Estados miembros, especialmente los países mediterráneos, en la prevención de los incendios forestales.

Igualmente, el Consejo incluyó en el capítulo del Reglamento de Desarrollo Rural ¹⁷ relativo a los bosques, la posibilidad de que se cofinanciaran acciones de prevención de incendios forestales, así como la posterior repoblación de zonas forestales destruidas por el fuego.

Ambas acciones comunitarias han sido sustituidas en el año 2003 por el Plan Forest Focus ¹⁸. Dicho Plan tienen por objetivo vigilar y proteger los bosques ¹⁹, y destaca de entre sus fines, además de la protección contra

¹⁷ Reglamento (CE) 1257/99.

¹⁸ Reglamento (CE) nº 2152/2003 del Parlamento Europeo y del consejo, de 17 de noviembre de 2003, sobre el seguimiento de los bosques y de las interacciones medioambientales en la Comunidad (Forest Focus), DOUE L 324/1, 11.12.2003.

¹⁹ Conforme a su art. 3.a) se entenderá por bosque “ tierras con una cobertura de copas (o densidad de población equivalente) superior al 10 % y una superficie superior a 0,5 hectáreas. Los árboles deberán poder alcanzar una altura mínima de 5 metros en su madurez *in situ*. Podrán consistir tanto en formaciones forestales cerradas, en las que árboles de diferentes estratos y sotobosque cubren una buena parte de la superficie, como en formaciones forestales abiertas, con una cobertura vegetal continua en la que la cobertura de copas es superior al 10 %. Se consideran bosque las poblaciones naturales jóvenes y todas las plantaciones realizadas para fines forestales que estén por alcanzar una densidad de copas del 10% o una altura de 5 metros, así como las superficies que normalmente forman parte de la zona boscosa pero que carecen temporalmente de población forestal como resultado de la intervención humana o de

la contaminación atmosférica, el seguimiento de los incendios forestales, así como sus causas y efectos. Igualmente la prevención de los incendios forestales. Conforme a su art. 3.d se entenderá por incendio forestal “ *incendio que se declara y se propaga por bosques y otras tierras arboladas o que se inicia en otras tierras y se extiende a bosques y otras tierras arboladas. De la definición de incendio forestal se excluye la quema prescrita o controlada, normalmente con el objeto de reducir o eliminar la cantidad de combustible acumulado en el suelo*”.

El sistema Forest Focus , conforme a su art. 2, prevé acciones encaminadas a:

- Recoger, procesar y validar datos de forma armonizada.
- Mejorar la evaluación de datos a nivel comunitario.
- Perfeccionar la calidad de la información recogida
- Elaborar medidas de seguimiento de los bosques
- Mejorar el conocimiento de los bosques
- Estudiar los incendios forestales
- Elaborar indicadores y métodos de evaluación de los riesgos a que están expuestos los bosques.

Respecto a los instrumentos para la mejora y desarrollo del sistema, el art. 5, señala que se mantendrá y desarrollará el sistema de información para la recogida de datos comparables sobre los incendios forestales a escala comunitaria.

causas naturales, pero que se espera vuelvan a convertirse en bosque. La definición de *bosque* incluye los viveros forestales y los huertos semilleros que constituyan parte integral del bosque; los caminos forestales, las zonas desbrozadas, los cortafuegos y otras áreas abiertas de superficie reducida dentro del bosque; los bosques de los parques nacionales, reservas naturales y otras zonas protegidas, como las de especial interés medioambiental, científico, histórico, cultural o espiritual; los cortavientos y las cortinas rompedoras de árboles con una superficie superior a 0,5 hectáreas y una anchura superior a 20 metros; las plantaciones de caucho y los rodales de alcornoques. De la definición de *bosque* se excluyen, no obstante, las tierras utilizadas predominantemente para fines agrícolas”.

En 1994, la Comisión, de conformidad con lo señalado en el Reglamento n° 2158/92, adoptó el Reglamento n° 804/94 ²⁰ relativo a la puesta en marcha de un Sistema Común de Informaciones sobre Incendios Forestales, con el objeto de estandarizar los datos que se deben incluir en los sistemas nacionales. Ahora bien, el Reglamento no hace referencia a un sistema europeo de información de incendios, sino de ayuda al establecimiento de sistema de información de incendios en los países miembros.

El Centro de investigación conjunta de la Comisión (JRC, en su abreviatura inglesa) estableció en 1998 el Sistema Europeo de Información de Incendios Forestales (EFFIS, en su abreviatura inglesa) fruto del establecimiento de la colaboración entre la Comisión (DG ENV- DR JRC) y los Estados miembros en la lucha contra los incendios forestales y la cooperación en las tareas de extinción. EFFIS incluye además del Sistema Común, información sobre las previsiones de riesgo de incendios y la evaluación de daños por incendios forestales. EFFIS se consolida como sistema europeo de información de incendios con el establecimiento de Forest Focus ²¹.

Conforme al art. 8, con el fin de realizar los objetivos del Eje Bosques, los Estados miembros deberán establecer programas nacionales de una duración de dos años. Estos programas deben presentarse a la Comisión en el plazo de sesenta días a partir de la entrada en vigor del Reglamento, y se someterán a una evaluación previa.

Cada Estado miembro designará una autoridad competente para administrar su programa nacional.

²⁰ Reglamento (CE) n° 804/94 de la Comisión, de 11 de abril de 1994, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2158/92 del Consejo en lo que respecta a los sistemas de información sobre incendios forestales, DO L 093, 12.04.1994.

²¹ Mostrar nuestro agradecimiento a D. Jesús San Miguel Ayanz, del JRC por su inestimable ayuda en la comprensión de la interrelación entre el Sistema Común y EFFIS. El texto relativo a estas cuestiones se ha transcrito de la información que nos hizo llegar, siendo por lo tanto su autor.

La Comisión se encarga de la coordinación, el seguimiento y desarrollo de la nueva medida. Para ello estará asistida por un órgano de coordinación científica, de nueva creación y que asistirá Comité Forestal Permanente, y por la agencia de Medio Ambiente (art. 9).

El período de vigencia del Plan de cuatro años, que han comenzado el 1 de enero de 2003 y concluirá el 31 de diciembre de 2006. Con un presupuesto anual de 61 millones de euros, 9 millones se destinan a la prevención de incendios forestales. La contribución financiera máxima de la Comunidad será en el sector de los incendios forestales del 50% de los costes subvencionables de los programas nacionales (arts. 12 y 13).

Los Estados miembros deberán transmitir, conforme al art. 15, presentarán anualmente a la Comisión los datos anuales recabados, acompañados de un informe. Dichos datos serán accesibles al público y serán difundidos de forma activa.

Antes del 31 de diciembre de 2005 los Estados deberán presentar un informe sobre la situación nacional de los bosques. Desde su entrada en vigor, y anualmente, cada Estado deberá presentar un informe sobre los impactos de los incendios en los bosques (art. 16).

La Comisión después de haber recibido los informes de los sistemas forestales, y dentro de los seis meses siguientes, elaborará un informe, que presentará al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre la aplicación del Forest Focus (art. 18). Asimismo la Comisión elaborará otro informe antes de que expire el Plan sobre la aplicación del sistema en el que se revisará la eficacia del mismo, con objeto de proporcionar una base para la toma de decisiones respecto a la continuación de estas actividades después de 2006(art.19).

La Comisión creó en 2004 un Comité de Expertos para analizar la prevención de los incendios forestales a escala comunitaria y plantear las iniciativas futuras a desarrollar conforme al art. 19 del Forest Focus.

A tal efecto, el Comité está integrado por un grupo de expertos en prevención de incendios forestales nombrados por los Estados miembros de la Unión y la Comisión Europea, que pretende elaborar opciones para una política marco coherente y establecer medidas dentro de la acción de continuación del Forest Focus que sean complementarias a las actividades de desarrollo rural y que se aprovechen del sistema de información de incendios forestales ya existente, desarrollado por el JRC ²².

Conforme al mandato de la propia Comisión ²³, el Comité de Expertos deberá responder a las siguientes cuestiones:

1. ¿Cómo usar y desarrollar el Sistema europeo de Información sobre Incendios forestales creado por la JRC de la forma más eficaz en las actividades de prevención de incendios forestales?
2. ¿Deberían todas las medidas de prevención de incendios forestales cofinanciadas por la Unión basarse en una clasificación de zonas de riesgo para incendios forestales ²⁴, tal y como sucedía en el Reglamento (CEE) nº 2158/92? Y si es así, ¿cómo debería crearse, actualizarse y desarrollarse esta clasificación? .
3. ¿Cuál debería ser el valor añadido de la Unión en lo concerniente a la obligación de los Estados miembros de establecer y aplicar planes de prevención de incendios forestales como base de una política de prevención de incendios forestales coherente e integrada?.
4. ¿ Existe algún tipo de medida e iniciativas adicionales a tener en cuenta en una acción específica futura de la UE en relación con la prevención de

²² BACKGROUND DOCUMENT FOR THE MEETING OF THE FOREST FIRE PREVENTION EXPERTS. Brussels, 14 may 2004, ENV.B3/LC, 05.05.2004.

http://europa.eu.int/environment/forests/pdf/wgff_introduction.pdf

²³ MANDATE FOR THE INFORMAL WORKING GROUP OF FOREST FIRE PREVENTION EXPERTS http://europa.eu.int/environment/forests/pdf/wgff_mandate.pdf

²⁴ Las zonas de riesgo se clasificaban en tres grupos: las **zonas de alto riesgo** debían presentar un carácter permanente y cíclico del fenómeno, amenazando gravemente la seguridad de las personas y los bienes, así como del equilibrio ecológico; las **zonas de riesgo medio** debían corresponder a un peligro de incendio que pueda realmente amenazar los ecosistemas forestales sin ser permanente o cíclica; las otras regiones de la Unión europea serán consideradas **zonas de bajo riesgo**.

http://europa.eu.int/comm/agriculture/fore/fires/regul/zrisk_fr.htm

incendios forestales? Si es así, ¿Cuál sería la implicación desde el punto de vista de los Recursos?.

Las respuestas a estas cuestiones se han plasmado en el informe final del Grupo de Expertos ²⁵ . Dicho informe que recoge las propuestas que son presentadas a la Comisión, arranca de un principio fundamental: *la protección del medio ambiente en la Unión Europea no puede ser eficaz sin una política para la prevención de incendios forestales diseñada de acuerdo con la distribución e intensidad del peligro y desarrollada en cooperación con los interesados públicos y privados del sector forestal.*

Las propuestas se agrupan en cuatro sectores:

1. Necesidad de una regulación específica en materia de prevención de incendios forestales.

Los incendios en la cuenca mediterránea son la consecuencia de algo más que períodos de sequía, sino que también son indicadores del nivel socio-económico de las diferentes zonas. A este respecto, los cambios en los niveles socio-económicos tienen influencias en los incendios, al aumentar la inflamabilidad de los sistemas. Entre las causas merecen destacarse la despoblación rural, la concentración de la población y los cambios de prioridades en la política forestal.

Frente a las pretensiones de la Comisión de sustituir el Forest Focus, a su finalización en 2006, por una doble reglamentación (Life + y la nueva iniciativa de Desarrollo Regional (EAFRD), se apoya la idea de un reglamento específico sobre prevención de incendios forestales (RFFP), que además, actuaría como una herramienta horizontal, tomando en consideración los efectos positivos de una prevención eficaz en todas las iniciativas medioambientales en la Unión.

²⁵ WORKING GROUP “FOREST FIRE PREVENTION” PROPOSALS TO BE PRESENTED TO THE EC (Final version) http://europa.eu.int/environment/forests/pdf/wgff_final_rep.pdf

De todas formas, independientemente de la opción que se elija, el instrumento que finalmente se apruebe debe incluir medidas sobre información pública, concienciación y formación sobre técnicas de protección.

Estima el Grupo de Expertos que el RFFP o el EAFRD deben incluir medidas infraestructurales detalladas (silvicultura preventiva, carreteras, puestos de observación, reservas de agua, etc..) desarrolladas en las zonas de riesgo de acuerdo con los Planes forestales. Igualmente EAFRD debe incluir también medidas para la reparación de áreas quemadas, otorgando prioridad a las superficies destruidas por fuegos grandes e intensos, donde el impacto medioambiental es mayor.

2. EFFIS, un instrumento para definir estrategias contra el fuego.

EFFIS no debería duplicar o sustituir las bases de datos nacionales, sino proporcionar información a nivel europeo. Debe hacerse especial hincapié en el conocimiento de las causas de los incendios, incluyendo actividades y motivaciones, pues constituye la base principal para diseñar políticas preventivas. Se constata la escasa información que el EFFIS tiene al respecto, dado que el sistema de información diseñado por el Reglamento nº 2148/92 puso poco énfasis al respecto.

Otro aspecto a considerar es la evaluación de las condiciones silviculturales del bosque, pues permite evaluar la combustibilidad de las zonas boscosas.

Las propuesta del Grupo en este ámbito se concretan en:

- a) Objetivos. Los objetivos de EFFIS deben definirse a nivel europeo.
- b) Causas de los incendios. EFFIS debe clasificar las causas de los incendios de acuerdo con una lista comprensiva de las listas de los Estados miembros.

c) Estado silvicultural. El JRC debe desarrollar una nueva generación de mapas de combustibles y biomasa forestales en colaboración con los Estados miembros.

d) Recopilación de datos. Es necesario establecer una metodología en la recopilación de datos, que permita armonizar la información y la comparación eficaz entre los Estados miembros. Debe crearse un archivo histórico que sirva de referente para las futuras predicciones de riesgo.

e) Como prioridad, debe crearse una red de trabajo de predicción del peligro que cubra toda Europa, más los países mediterráneos que no son miembros de la Unión.

d) Otra prioridad es la utilización de sensores remotos que permitan la evaluación rápida de los grandes incendios, aumentando la frecuencia de este servicio según la evolución tecnológica.

3. Definición de la Zonas de Riesgo.

La mayoría de los Estados clasifican el territorio en zonas de riesgo de incendios para distribuir los recursos. La frecuencia de los incendios, basado en el análisis de datos históricos, es el criterio que usualmente define el nivel de riesgo.

Pero cada Estado identifica el riesgo de diversas formas, por lo que se hace indispensable un sistema coordinado que sea sensible al porcentaje de pérdida forestal y pérdida total.

Además, debe señalarse que no existe un criterio preciso para vincular la clasificación de las zonas de riesgo con la gravedad de las causas del incendio y el estado silvicultural de los bosques, porque depende los objetivos del Plan.

Ante estas consideraciones, las propuestas son:

a) La clasificación de las zonas de riesgo, tal y como las estableció el Reglamento nº 2158/92, deben revisarse y actualizarse, tras establecer los

criterios comunes en EFFIS. La frecuencia de los incendios, el porcentaje de bosque perdido y la tipología de las causas de los incendios pueden servir de parámetros para desarrollar esta clasificación. De todas formas, al inflamabilidad de las especies o los modelos de gestión de combustibles pueden mejorar la clasificación y proporcionar más información para el diseño de medidas preventivas.

b) El establecimiento de zonas de riesgo debe tener también presente los objetivos medioambientales y sociales como las áreas protegidas (Parajes Natura 2000, Parajes de interés comunitario (SIC), áreas de protección especial (SPA) parques nacionales), los interfaces bosque-ciudad y las zonas fronterizas.

c) La identificación geográfica de las zonas de riesgo habría de tener especial presente el concepto de áreas forestales de acuerdo con la metodología de cada estado miembro.

4. Planes de protección contra incendios forestales.

Aunque el Reglamento Forest Focus no hace referencia expresa a los planes de protección, se admite por las legislaciones de los Estados miembros que aquellos son los instrumentos indispensables para planificar todas las actividades contra los incendios forestales y actuar de manera más eficaz en las áreas más críticas.

Dos son las propuestas a considerar:

a) Los planes nacionales y regionales deben ser revisados o confirmados según las recientes legislaciones nacionales y el acercamiento futuro de la ayuda a la prevención por parte de la Unión.

b) la preparación de los planes regionales por parte de los Estados miembros debe tener en cuenta el asesoramiento e los interesados en materia forestal.

La conclusión del Grupo resulta esclarecedora de su compromiso e independencia: *Todas estas propuestas son técnicamente practicables y esenciales para conseguir un nivel básico de protección contra el fuego en los bosques de Europa.*

6. A modo de conclusión.

La importancia de los bosques para el mantenimiento de los ecosistemas naturales es una realidad que a nadie escapa. Sin embargo, este hecho tan relevante se olvida, y se somete a los bosques a toda clase de presiones, cuando no de agresiones, que reducen su extensión y su calidad. Paralelamente la importancia económica de los mismos es la causante de un doble problema: la excesiva presión sobre los mismos, que en algunos casos ha supuesto la sustitución de especies arbóreas tradicionales, por otras de crecimiento rápido y alta rentabilidad económica; y el abandono de los aprovechamientos tradicionales de los montes y su sustitución por aprovechamientos intensivos, alejados completamente de la necesaria sostenibilidad.

Todo ello en un contexto de reiterados y, con demasiada frecuencia, devastadores incendios que destruyen y aniquilan especies vegetales y animales que tardarán decenios en recuperarse, cuando no desaparecerán, remodelando nuestra naturaleza de una forma cruel y desgarradora.

La preocupación por nuestros bosques no puede ser una cuestión episódica de cada verano. Los incendios no son la causa inevitable de las altas temperaturas o de la acción maliciosa o imprudente de los

delincuentes medioambientales. Son una catástrofe, que en ocasiones se cobra vidas humanas, arrasa con nuestros bosques y destruye las formas de vida y la cultura de poblaciones rurales que han tenido en los bosques sus modos de vida tradicionales y sus referentes.

Es por ello que la reflexión a cerca de nuestros bosques y los incendios deben basarse en dos premisas, ínsitamente relacionadas: concienciación y prevención. La concienciación ciudadana respecto al valor de los bosques es la base, para que las medidas de prevención, no sean sólo una labor que desarrollen las distintas administraciones competentes, sino que sea la exigencia de los ciudadanos la que espolee a adoptarlas. Ahora bien, estas medidas necesitan recursos y no buenas intenciones, y aquí los ciudadanos de nuevo deben conceptuar la inversión en el desarrollo de medidas de protección de los bosques y de prevención de los incendios forestales tan prioritarias como otras, pues también nos afectan de una manera más directa de los que en ocasiones consideramos.

La labor de las distintas administraciones evidencia un compromiso con la defensa de nuestros bosques. Sin embargo, en numerosas ocasiones, o bien se han quedado en meras “iniciativas intelectuales”, o no se han gestionado adecuadamente.

En el ámbito de nuestra reflexión, el de la Unión Europea, el tratamiento de las cuestiones medioambientales ha sufrido un giro copernicano. Frente a unos principios generales en su inicio, la situación actual evidencia el compromiso y el desarrollo consolidado de una verdadera política comunitaria comprometida con la defensa de nuestro medio ambiente. Nuestros bosques no podían quedar atrás.

Ahora bien, de lo que hemos considerado se evidencia como la regulación, lejos de ser satisfactoria, presenta evidentes lagunas. Así la dispersión de la protección de los bosques a lo largo de diversos programas comunitarios impide el diseño de una verdadera política, que ha propiciado

la mala gestión de los fondos asignados, la disparidad de las legislaciones nacionales, y un sistema complejo y confuso que impide, en algunos casos, adscribir las iniciativas a una u otra actividad comunitaria.

Por otro lado, como ha señalado el Grupo de Expertos, hay que insistir en el diseño de una política de prevención de incendios forestales, que tenga en la información actualizada y compartida uno de sus ejes de articulación. Primero prevención, y si desgraciadamente se produce el incendio, ayudas rápidas y efectivas para restañar sus devastadores efectos.

Para concluir, recordar aquellos hermosos versos de Pablo Neruda, en su Canto General: *Lo primero que vi fueron arboles/ barrancas decoradas con flores de salvaje hermosura/ húmedo territorio, bosques que se incendiaban/ y el invierno detrás del mundo, desbordado.*

Atenção: Artigo recebido em abril de 2006. Publicado em maio de 2007.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.