

PREVENIR LOS **INCENDIOS**, UNA RESPONSABILIDAD **COLECTIVA**

PROPUESTAS PARA LA PREVENCIÓN INTEGRAL
DE LOS INCENDIOS FORESTALES EN TIEMPOS DE
EMERGENCIA CLIMÁTICA Y DESPOBLACIÓN EN EL
MEDIO RURAL



FORO DE REFLEXIÓN PARA LA
PREVENCIÓN INTEGRAL DE LOS
INCENDIOS FORESTALES

PREVENIR LOS INCENDIOS, UNA RESPONSABILIDAD COLECTIVA

PROPUESTAS PARA LA PREVENCIÓN INTEGRAL DE LOS INCENDIOS FORESTALES EN TIEMPOS DE EMERGENCIA CLIMÁTICA Y DESPOBLACIÓN EN EL MEDIO RURAL

El verano de 2022 marcó un antes y un después en la gestión de incendios forestales en España. Se evidenció el cambio de tendencia a nivel estatal hacia incendios de sexta generación, fuera de la capacidad de extinción de los dispositivos específicos y en los que los operativos de extinción tuvieron que orientar grandes esfuerzos al desalojo de núcleos rurales y a la gestión de la emergencia ciudadana.

Este cambio de escenario está definido por variables que lo agravan y complican, en algunos territorios más que en otros: el abandono del medio rural y de los usos tradicionales del monte, el aumento de la masa forestal, un cambio climático que agrava la sequía y las olas de calor, una gestión forestal insuficiente (y a veces inexistente), una interfaz urbano-forestal descuidada y una comunicación basada en análisis superficiales del problema.

Nuestro territorio cuenta además con una diversidad enorme de problemáticas, casuísticas y escenarios relacionados con el monte, el uso del fuego, la gestión del territorio y la ocupación del medio rural, lo que requiere de análisis complejos de cada situación particular.

Eso es lo que hemos querido abordar en este documento, fruto de un trabajo meditado de reflexión y deliberación colectiva, en el que hemos analizado a fondo la situación con el objetivo de buscar soluciones integrales que nos sean útiles para afrontar el problema en toda su complejidad. Entre las dimensiones y variables que abordamos se hallan cuestiones clave como la situación del mundo rural y del sector primario en particular, la gestión forestal adaptativa, la problemática de la interfaz urbano-forestal, el papel de las políticas públicas o la situación de los operativos de extinción de incendios.

Durante 10 meses hemos trabajado 29 personas expertas en diferentes campos de casi todo el Estado, aportando nuestra particular mirada desde múltiples territorios y perspectivas: la administración pública, la ganadería extensiva, la gestión y el aprovechamiento forestal, las organizaciones no gubernamentales, la universidad y otros centros de investigación, la empresa privada, los medios de comunicación, la gestión del territorio, la población rural... La intención es hacer llegar estas reflexiones y recomendaciones a los lugares de toma de decisiones y ayudar a la población y a los medios de comunicación a conocer un poco más en detalle la situación y algunas posibles soluciones a nuestro alcance.

El Foro de Reflexión para la Prevención Integral de los Incendios Forestales es una iniciativa de la Fundación Entretantos, una organización no gubernamental de ámbito estatal que trabaja con especial atención al territorio y las gentes que lo habitan, así como a la creación de redes y la construcción colectiva de conocimiento y acción. Su enfoque se centra en la transformación de los sistemas alimentarios, la agroecología, la ganadería extensiva, la conservación de la biodiversidad, los comunes y comunales y el acercamiento campo-ciudad.

En esta primera fase de actividad, el Foro ha contado con la colaboración de representantes de la Fundación Pau Costa, la Asociación de Pastores por el Monte Mediterraneo, Feitoría Verde, Biela y Tierra, Greenpeace, la Fundación Entretantos, la Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo, Ganaderas en Red, la Fundación Alforja y el Concejo de la Mesta, además de un buen número de personas expertas a título individual, cuyos nombres se detallan en el anexo de este documento.

El 15 de junio de 2023 la Fundación Pau Costa (FPC) lanza la [“Declaración sobre la Gestión de los Grandes Incendios Forestales en España”](#), fruto de un seminario de debate con más 50 personas expertas, realizado en Madrid durante el 29 y 30 de marzo, en el que participaron varios de los integrantes de este Foro de Reflexión, llevando muchas de las ideas y debates compartidos en este grupo. De esta manera, este documento complementa a la Declaración de la FPC fundamentalmente en los temas más vinculados a la base socio-económica del territorio, desde la implicación de la población del medio rural y el sector primario en la prevención y extinción del fuego, hasta abordar la visión del riesgo y la convivencia con el fuego por parte de la población en general.

Una parte esencial de este documento se centra en la necesidad de incorporar la participación de la población en la planificación y gestión territorial, sensibilizar y formar tanto sobre la cultura del fuego como del riesgo frente a los incendios forestales y transformar así la percepción social del problema y los mensajes de desinformación que se lanzan a través de los medios de comunicación.

El documento se organiza en cinco bloques de propuestas, centradas en:

- [1] la gestión del territorio y el sector primario
- [2] las políticas públicas y las actuaciones administrativas
- [3] los operativos de incendios
- [4] la participación social
- [5] la comunicación y la agenda pública

Somos conscientes de que queda mucho por recorrer y de que estas propuestas son solo un paso en el camino, un marco sobre el que seguir profundizando en cada territorio y situación particular. Seguiremos trabajando para contribuir a reducir la incidencia de los incendios forestales y mejorar la situación ambiental y socioeconómica del territorio que habitamos.

[1] REFLEXIONES Y PROPUESTAS SOBRE LA GESTIÓN DEL TERRITORIO Y EL SECTOR PRIMARIO

[1A] EL PAISAJE Y LA INTERFAZ URBANO-FORESTAL. UN NUEVO ESCENARIO.

Conservar es gestionar. Gestionar el paisaje forestal y la interfaz urbano-forestal promoviendo la conservación de la biodiversidad es fundamental para prevenir los grandes incendios forestales y evitar catástrofes de grandes dimensiones.

Es necesaria una adecuada planificación del territorio a nivel de paisaje, teniendo en cuenta variables clave como el contexto de cambio climático (con fuerte aumento de la sequía), la seguridad en los terrenos de la interfaz urbano-forestal, la continuidad territorial pese a los límites administrativos o los potenciales conflictos de uso. Es esencial realizar una planificación integral, evitando contradicciones y conflictos entre la gestión forestal, los planes de ordenación urbana, los aprovechamientos agropecuarios y el uso turístico.

Las políticas deben enfocarse a generar paisajes resistentes y resilientes frente al fuego y deben integrar y conciliar todas las actividades, usos y aprovechamientos. Es esencial centrar las soluciones en anticiparse al fuego: desplegar actuaciones preventivas frente a la acción meramente reactiva, orientada exclusivamente a la extinción del fuego una vez iniciado.

Las políticas a nivel de unidad biogeográfica (macizo, cordillera o cuenca hidrográfica) se plantean para eliminar en la medida de lo posible las diferencias administrativas dentro de un mismo paisaje o territorio y coordinar soluciones comunes, más allá de las fronteras administrativas.

Se propone realizar una planificación bien diseñada, en Zonas de Alto Riesgo (ZAR) o en Zonas Estratégicas de Gestión, que establezca un orden de prioridades en la toma de decisiones que responda eficazmente -en temas de prevención- a la pregunta: ¿A qué le damos prioridad en las planificaciones?

La planificación que se diseñe debe ser realista, con una asignación presupuestaria acorde y suficiente. La planificación debe ser transparente y participada y evitar conflictos entre pueblos o usos.

El seguimiento de la implementación de los planes existentes es fundamental para evaluar sus éxitos y poder replicarlos, así como para conocer los errores y evitar su repetición.

La gestión preventiva requiere una zonificación que:

- Asuma diferentes niveles de gestión y actuaciones según los objetivos de cada zona.
- Cumpla la normativa específica para las zonas de conservación y para la interfaz urbano-forestal.
- Preste especial vigilancia a las propuestas sobre no actuar e insista en la necesidad de gestión cuando ésta sea necesaria para garantizar la conservación y/o la seguridad de las personas y bienes.

Además:

- Deben favorecerse los bosques diversos (sanos, resistentes y resilientes), el mosaico territorial y la plurifuncionalidad del medio forestal.
- Es necesario involucrar en la gestión a toda la sociedad y a la propiedad pública y privada (el 28% de la superficie arbolada es pública y el 72% es privada).
- Es esencial revalorizar el medio forestal, en términos tanto de biodiversidad como de aprovechamiento.
- Hay que generar hojas de ruta participadas con las personas que mantienen los usos tradicionales forestales y las actividades agropecuarias (fundamentalmente ganaderas).
- Es necesario potenciar una gestión común con el sector primario, volviendo a entrelazar los usos forestales y los agropecuarios.

El uso cultural del fuego debe trabajarse en profundidad como herramienta para la gestión del territorio en la medida de intentar, en este cambio de escenario, reducir los focos de ignición descontrolados (los incendios forestales).

- Muchos bosques actuales se van encontrando fuera de sus parámetros de supervivencia (debido a las olas de calor, las sequías, las enfermedades,...).
- Es urgente devolver a los bosques, en la medida de lo posible, un entorno ambiental viable mediante el ajuste de densidades para reducir la competencia por los recursos, promoviendo una gestión forestal adaptativa al cambio climático.
- Es necesario poner el foco en la resiliencia, asumiendo un grado elevado de incertidumbre en donde habrá ecosistemas forestales que se adapten, otros que se transformen y otros en los que aún no se conoce su respuesta.
- En este cambio de escenario es necesario trabajar en el diseño de nuevas herramientas que aminoren los impactos y fomenten la resiliencia, investigando y haciendo seguimiento de las medidas adoptadas para su valoración.

1B) SOBRE EL SECTOR PRIMARIO

Es necesario que la gestión enfocada a la prevención cuente con todos los usos y aprovechamientos existentes en el territorio, vinculando la gestión forestal con la ganadería y la agricultura y promoviendo las actividades rurales que ayudan a disminuir la cantidad de vegetación en forma de combustible o biomasa presente en el territorio, contribuyendo a generar paisajes en mosaico.

La disminución de la carga de combustible de los montes es una de las claves de la prevención y no puede recaer solamente en los operativos de prevención.

Debe trabajarse a nivel de paisaje e implicar en la reducción del combustible a todos los actores del sector primario: la agricultura, el sector forestal -público y privado- y, muy especialmente, la ganadería extensiva. Se debe incorporar también a los procesos de cambio de paisaje al resto de población local, fundamentalmente en lo que tiene que ver con los espacios de interfaz urbano-forestal y con el reconocimiento y la puesta en valor de los servicios y productos que aportan los sectores primarios.

La prevención no es pasiva, implica intervención. Es esencial implicar a la ganadería extensiva como herramienta de prevención, propiciando las mejores condiciones para que las explotaciones ganaderas puedan pastorear de forma ordenada en el territorio.

Urge promover medidas que apuesten por la rentabilidad, la sostenibilidad y que fomenten el asentamiento de actividades económicas locales que incidan positivamente en el territorio, tanto ganaderas como agrícolas y forestales, revalorizando los recursos y aprovechamientos que ofrece el medio forestal.

Entre las medidas que podrían abordarse:

- Proyectos enfocados a la mejora de pastos (incluyendo desbroces y clareos cuando sea necesario) e infraestructuras (accesos, abrevaderos).
- Promoción activa de la diferenciación de la ganadería extensiva en términos de normativa y de comercialización de sus productos.
- Formación en nuevas formas de manejo y gestión: ganadería regenerativa, pastoreo rotacional y agricultura y ganadería ecológica (fomento de organismos saprófitos del suelo).
- Compra pública para priorizar alimentos de producción local, ganadería extensiva y agricultura familiar.
- Puesta en marcha de infraestructuras locales que den servicios a las actividades del sector agroganadero y forestal: mataderos, aserraderos, obradores, etc. Recuperación de las infraestructuras existentes y creación de otras nuevas.

- ☑ Actuaciones para la puesta en valor de las actividades primarias o susceptibles de complementar las rentas del sector primario.

Es esencial evaluar y cuantificar los servicios ecosistémicos proporcionados por las actividades forestales, agrícolas y ganaderas y buscar un sistema justo y eficaz de remuneración de las mismas.

Debemos prestar atención especial al papel de la mujer como motor de cambio en las economías rurales y a su potencial emprendedor en ámbitos como la transformación agroalimentaria, la comercialización en canal corto, la economía circular, etc.



[2] POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS

2A] SOBRE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

Es necesario adoptar una visión integral del problema y coordinar más efectivamente todas las acciones y competencias administrativas a distintos niveles. Es esencial realizar planificaciones territoriales integrales:

- Con cooperación y coordinación intra e interadministrativa.
- Orientada a propiciar la sostenibilidad del sector primario.
- Donde se asuma la presencia de gestores del medio.
- Donde se facilite la participación de los agentes económicos y sociales, atendiendo especialmente al sector primario y las mujeres.

Se deberán desarrollar los planes preventivos, de defensa y emergencia local y de autoprotección recogidos en la Ley de Montes y otras normativas, y elaborarlos mediante procesos participativos con la población implicada. Para lograrlo es necesario informar activamente y dotar de presupuesto a las administraciones competentes en cada tema (sobre todo las locales), para poder cumplir con la normativa, y establecer un seguimiento de su implementación y de su eficacia. Es necesario revisar dichos planes cuando ya existan y adaptarlos a las condiciones climáticas y de acumulación de combustible vegetal del contexto actual.

Es esencial trabajar desde las administraciones la cultura del riesgo frente a los incendios forestales, la implicación de la población rural en su propia defensa y en la toma de decisiones sobre su territorio y la adaptación y regularización de la tradicional cultura del fuego a las actuales circunstancias, propiciando alternativas eficaces cuando sean posibles.

En los últimos años han aumentado las restricciones a las quemas y es importante retomar estas prácticas con las necesarias medidas de seguimiento y control, ya que permiten disminuir la cantidad de combustible en el monte.

Es necesaria una administración mucho más cercana a la gente del medio rural:

- adaptada al contexto rural y a las características de su población.
 - que conozca las necesidades y potencialidades del territorio.
 - que ayude en los trámites administrativos de manera más eficiente (más tiempo y personal) y facilite una comunicación directa y ágil a la población rural.
 - que pueda asesorar, dinamizar y ayudar a mejorar los sectores productivos relacionados con el territorio y ayudar a compatibilizar usos.
 - que realice labores de mediación en los territorios.
- En muchas ocasiones no hay información cercana a la población del medio rural sobre las ayudas, subvenciones, legislaciones, etc., que les afectan. Y existe gran dificultad con los trámites digitales (mucha gente no tiene acceso-capacidad para realizarlos).
 - Necesitamos una administración que se adapte a la realidad, no al revés (que no sea la población la que se adapte a las condiciones que impone la administración).
 - Debe haber una intención clara del personal de la administración por acercarse a la población del territorio, y contar con personal formado y capacitado para trabajar de cara al público en el medio rural, incluso en labores de mediación.
 - En algunos lugares es necesario trabajar y revertir una desconfianza histórica con la administración.

Es necesario mejorar la gestión de los datos a nivel estatal, con estadísticas apropiadas y suficientes y con un órgano competente que vele por ellos.

- Resulta complicado hacer propuestas frente a los incendios forestales sin acceso a los datos y a la información sobre el tema, o, con información no actualizada, porque es difícil hacer el diagnóstico oportuno y saber qué es lo que realmente está fallando.
- Existe un choque de competencias entre las distintas administraciones autonómicas y también con la estatal para intercambiar datos homogéneos y gestionarlos adecuadamente. No hay datos sobre superficie forestal gestionada, por ejemplo, ni se conocen las inversiones desglosadas entre labores de prevención y labores de extinción, para cada comunidad autónoma.

- ☑ Es necesario una mejor coordinación entre las autonomías y el gobierno central y concretar los gastos de gestión y prevención frente a los de extinción.
- ☑ Es esencial reforzar el Comité de Lucha contra Incendios Forestales (CLIF), como órgano de coordinación estatal de las políticas y estadísticas de incendios forestales. Se propone incorporar en él a otros sectores y agentes relacionados con la gestión y uso de los recursos y a las administraciones más cercanas al territorio.



[3] REFLEXIONES Y PROPUESTAS SOBRE LA ADAPTACIÓN DEL OPERATIVO DE INCENDIOS

Las labores de prevención, detección, extinción y restauración deberían ejecutarse por un mismo cuerpo de trabajadores forestales, unificado en un mismo servicio dentro de cada administración competente en las CCAA, cercano a las zonas rurales y relacionado con ellas, que conozca e intervenga en la gestión forestal/territorial. Este personal debe ser reconocido con la categoría profesional correspondiente y ser dotado de la estabilidad necesaria para mejorar las condiciones laborales.

Es fundamental la coordinación de las labores de prevención, detección, extinción y restauración y de su personal con las relacionadas con la emergencia y sus trabajadoras/es.



[4] ACCIONES PARA EL FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN

Se considera imprescindible el desarrollo de procesos participativos ligados a la elaboración e implementación de planes preventivos, de emergencia local y de autoprotección que exige la Ley.

Estos procesos deben incorporar a todos los agentes sociales y económicos en cada territorio -muy especialmente los vinculados a la gestión agrosilvopastoral-, perseguir el acuerdo y facilitar la comunicación entre la administración y la población del territorio, facilitando la construcción colectiva de soluciones y la mediación en los conflictos.

- ☑ Se considera imprescindible poner en marcha procesos y espacios que faciliten la participación social de la población -especialmente de los sectores más implicados y afectados por los incendios forestales-, en la definición y ejecución de los planes de prevención y autoprotección que se promuevan, como procesos educativos a medio plazo. Que busquen el diálogo rural- urbano, que tengan objetivos concretos y que estén imbricados en otros procesos estratégicos. Estos procesos de participación deberían abrir canales de diálogo, de escucha activa y de recogida de propuestas, opiniones, etc. Deberán ser espacios que permitan dar salida a la frustración y que, a su vez, cumplan una función educativa y sensibilizadora de todos los agentes.
- ☑ Se propone que los procesos participativos tengan una fase inicial de escucha activa para entender el contexto, identificar los conflictos, recoger las frustraciones, etc; y una fase posterior de diseño participativo de propuestas de acción. Esto puede permitir hacer propuestas preventivas eficaces y, en el caso de un incendio, canalizar la frustración de la gente, diseñar de nuevo el territorio y mirar al futuro.
- ☑ Para una participación eficaz, los agentes del territorio deberán estar informados adecuadamente y tener canales y espacios de comunicación ágiles y directos, que permitan acercar la administración al territorio.
- ☑ A su vez se podrían impulsar foros territoriales estables, especialmente en las zonas de mayor afección de incendios forestales.

Se considera necesaria la elaboración de guías y recursos para la puesta en marcha de este tipo de procesos participativos, que permitan su adecuado desarrollo adaptándose a los diferentes contextos. Además, se debe contar con profesionales de la mediación social para diseñar e implementar estos procesos de participación en cada territorio.

Es esencial generar espacios de mediación social cuando surjan conflictos en torno a los incendios forestales, ya sean conflictos entre la administración y determinados agentes económicos y sociales o conflictos de intereses entre partes.

Dado que las mujeres han jugado y siguen jugando un papel relevante en la gestión de los recursos y la dinamización y cohesión de las comunidades -especialmente en el medio rural-, se debe facilitar su incorporación en los procesos participativos.



[5] COMUNICACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN SOCIAL DE LOS INCENDIOS FORESTALES

[5A] EL TRABAJO CON LA CIUDADANÍA

Es necesario el desarrollo de programas y acciones de educación, comunicación y participación ambiental para paliar la falta de cultura forestal y de sensibilización ambiental. Además se debe trabajar la cultura y manejo del fuego, ampliando la información, formación, sensibilización y comunicación sobre este tema, con el objetivo de aumentar la resiliencia ante los incendios y aprender a convivir con el fuego.

Resulta esencial el diseño y puesta en marcha de campañas de comunicación que generen corresponsabilidad y que ayuden a desmontar mitos. Se debe poner en valor el trabajo de la población rural en el uso de los recursos y el territorio, identificando y visibilizando las prácticas tradicionales de gestión forestal y agroganadera eficaces para la prevención de incendios forestales. Aunque la mayor parte de las acciones de Educación Ambiental deben dirigirse a la población adulta, la comunidad educativa también puede contribuir al cambio social, ya que trabaja con la población del futuro¹.

[5B] EL TRABAJO CON LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Es esencial que los medios de comunicación contribuyan a extender una adecuada comprensión de la amplitud y complejidad del problema de los incendios forestales y la cultura del fuego. Para fomentarlo es necesario elaborar guías y recursos que ayuden a favorecer una comunicación eficaz, rigurosa y de calidad, evitando y desmontando mitos², así como propiciar formación específica para los profesionales de la comunicación y reforzar la colaboración entre profesionales de la prevención y extinción de incendios forestales y la comunicación.

Se debe trabajar con campañas específicas que generen corresponsabilidad y ayuden a desmontar falsas creencias. Se puede contar con gente cercana y actores locales, así como información basada en casos reales, incorporando la parte emocional y la vivencia de los diferentes agentes y sectores implicados y afectados por los incendios.

[Esta investigación ha sido financiada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico pero no expresa la opinión del mismo.]

¹ Planteamos trabajar con el diseño de programas educativos como [Plantando cara al fuego](#), por ejemplo.
² En la línea de la [Guía de Comunicación sobre Incendios](#) elaborada por Greenpeace, por ejemplo.

ANEXO / PARTICIPANTES EN EL FORO DE REFLEXIÓN Y FIRMANTES DE ESTE DOCUMENTO

Ana Santidrián | Biela y Tierra | Aragón

Daniel Moya | Profesor de Ecología Forestal (ETSIAMB) | Universidad Castilla-La Mancha | Castilla-La Mancha

Francesca Pasetti | Co-presidente del RISG Europe (Regional IYRP Support Group for Europe), Concejo de la Mesta y Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo

Fernando Pulido | Proyecto Mosaico, Instituto de investigación de la Dehesa | Universidad de Extremadura | Extremadura

Ferran Dalmau | Rovira | Medi XXI GSA | Comunidad Valenciana

Fidel Delgado | Presidente Asociación Pastores por el Monte Mediterráneo y responsable de la Red de Áreas Pasto Cortafuegos en Granada | Andalucía

Irene Baños | Periodista y divulgadora ambiental | Comunidad de Madrid

Javier Jiménez | Sociólogo experto en investigación de IIFF y prevención de riesgos | Asturias

Javier Martínez García | Agente Medioambiental | Castilla y León

Jordi Vendrel | Fundació Pau Costa | Cataluña

Juan Pino | Fundación Alforja y Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo | Andalucía

Kike Molina | Técnico ambiental | Cataluña

Laura Martínez | Ganaderas en Red | Comunidad de Madrid

M^a Llanos García Lopez | Ingeniero Técnico Forestal | Andalucía

Luis Berbiela | Fundación Pau Costa | Islas Baleares

Luis Martínez | Bombero forestal | Castilla y León

María Turiño | Fundación Entretantos | Castilla y León

Miguel Pardellas | Feitoría Verde S. Coop. Galega | Galicia

Mireia Llorente | Fundación Entretantos | Extremadura

Mónica Parrilla de Diego | Responsable de la Campaña de Incendios Forestales en GreenPeace | Comunidad de Madrid

Nati Gomez Corral | Basarteia Territorio y Medio Ambiente | Navarra

Olga Rada | Fundación Entretantos | Castilla y León

Ramiro Palacios Cuesta | Técnico en pastoralismo y desarrollo rural en Agrovidar y y Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo | La Rioja

Verónica García | Fundación Entretantos | Castilla y León

Virginia Carracedo | Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio | Universidad de Cantabria | Cantabria



FORO DE REFLEXIÓN PARA LA
PREVENCIÓN INTEGRAL DE LOS
INCENDIOS FORESTALES

UNA INICIATIVA DE

fundación **entretantos**
participación sociedad territorio redes

CON EL APOYO DE

SUBVENCIONADO DENTRO DE LA CONVOCATORIA PARA ENTIDADES DEL TERCER SECTOR

