

Política de Incentivos para la Protección contra Incendios en Zonas Forestales de EE.UU.¹

Sara E. Jensen²

Resumen

Los investigadores, los políticos y los gestores territoriales han descrito una “crisis de incendios” en Los Estados Unidos a finales del siglo 20 y principios del siglo 21. Durante décadas, los combustibles se han acumulado debido a la ausencia de incendios y se han combinado con una interfase de suelos forestales-urbanos en continua expansión que desembocaron en incendios forestales desastrosos desde el punto de vista económico y ecológico. Un reciente debate político en Estados Unidos sugiere que las normas medioambientales a nivel federal entran en conflicto con las nuevas prioridades de la protección contra incendios. Esto debe considerarse como una crítica muy grave y actual de la política medioambiental federal. Yo sugiero tres posibles análisis para este debate: en primer lugar que los objetivos y principios de la protección contra incendios están en contradicción intrínseca con los objetivos y principios de las políticas medioambientales federales; en segundo lugar que algunos aspectos de la implantación de las políticas medioambientales pueden limitar o contradecir las buenas prácticas de la protección contra incendios; y en tercer lugar que no existe un conflicto significativo ni en la política ni en la implantación y que el diálogo político, más arriba descrito, es fundamentalmente una interpretación política. En una comparación sistemática de los objetivos de gestión federal contra incendios forestales y dos importantes normas medioambientales forestales sólo encuentro algunos conflictos de escasa importancia. Cuando sí existen conflictos, normalmente éstos son el resultado de una información científica insuficiente o de prioridades paradójicas sobre la protección contra incendios que requerirán una gran flexibilidad en la aplicación de políticas. Finalmente, presento algunas pruebas preliminares sobre la posibilidad de un conflicto en la implantación de las políticas, un marco para evaluar la posible interpretación política de este debate y algunas orientaciones para futuras investigaciones.

Introducción

Los investigadores, los políticos y los gestores territoriales han descrito una “crisis de incendios” en Los Estados Unidos a finales del siglo 20 y principios del siglo 21. Durante décadas, debido a la ausencia de incendios, los combustibles se han acumulado y combinado con una interfase de suelos forestales-urbanos en continua expansión desembocando en incendios forestales desastrosos desde el punto de vista económico y ecológico. Además, varias épocas consecutivas de incendios importantes y una concienciación creciente sobre daños a las propiedades, han hecho que el público siga con mayor interés las cuestiones sobre incendios y los cambios de políticas. Es evidente que la gestión eficaz de los regímenes de incendios constituirá,

¹ Una versión abreviada de esta ponencia se presentó en el segundo simposio internacional sobre políticas, planificación y economía de los programas de protección contra incendios forestales: una visión global, 19–22 Abril, 2004, Córdoba, España.

² Auxiliar Diplomado, University of Arizona, School of Renewable Natural Resources, Biological Sciences East 325, Tucson, AZ 85721; e-mail: sejensen@email.arizona.edu.

en un futuro próximo, uno de los mayores desafíos para los gestores del territorio y para los responsables políticos

Según nuestro nuevo enfoque sobre las prácticas de gestión forestal en el siglo 20, actualmente se concede más prioridad a la minimización del riesgo de incendios que a la supresión o exclusión total de los incendios. Uno de los resultados ha sido el énfasis puesto en la protección contra incendios mediante el tratamiento preventivo del combustible. Los gestores del territorio se han centrado principalmente en dos importantes métodos para resolver el problema actual de los combustibles; principalmente la ordenación mecánica de los combustibles (normalmente en forma de aclareo forestal) y el uso del fuego prescrito o de ignición natural (utilización del incendio forestal) para restablecer un régimen de incendios “naturales”.

El debate político que últimamente se mantiene en los Estados Unidos, sugiere que las normas medioambientales a nivel federal entran en conflicto con las nuevas prioridades de protección contra incendios. Pruebas concluyentes de que los poderes públicos se han hecho eco de este conflicto, son las declaraciones públicas y los artículos aparecidos en la prensa del presidente y de los más altos responsables a nivel federal y la normativa sobre incendios forestales. Gran parte de este diálogo es fruto de las declaraciones públicas del Presidente George W. Bush sobre su Iniciativa Saneamiento Forestal y toda la legislación que conlleva. Por ejemplo, los comentarios del Presidente cuando firmó la ley de reimplantación del saneamiento forestal incluyendo la siguiente declaración (USDA2003a):

“El proyecto de ley agiliza el proceso de revisión medioambiental para que podamos avanzar más rápidamente sobre proyectos que reestablezcan la buena salud de los bosques. No queremos que nuestras intenciones se vean frenadas por las normativas.”

En una declaración previa a esta misma ley, el Presidente argumentó (Oficina del la Secretaría de Prensa 2003):

“... cuando se trata de política medioambiental, siempre hay demasiada confrontación. Fluyen demasiadas ideas que no aportan nada, lo que se necesita es cooperación y no confrontación... la legislación ahora vigente obstaculiza en gran manera el aclareo forestal.”

Los responsables de varias agencias federales de ordenación del territorio y medioambiente se han mostrado pesimistas sobre la viabilidad de la aplicación de políticas medioambientales para la protección contra incendios. En una proposición de cambio de norma sobre la ley de especies en peligro, el servicio de fauna y peces de los Estados Unidos se refiere a los “obstáculos reglamentarios innecesarios que algunas veces han retrasado y frustrado las acciones dirigidas a la ordenación del territorio” (DOI/DOC 2003). Igualmente, la Ministra de Agricultura Ann Veneman se refirió, en un comunicado de prensa, a las exigencias normativas “niveles de burocracia innecesarios y los retrasos de procedimiento que no permiten la rápida actuación de los responsables gubernamentales para proteger a las comunidades y a nuestros recursos naturales de los incendios forestales devastadores” (USDA2003b). La Ministra Veneman y el Ministro del Interior Gale Northon declararon que los esfuerzos para la protección contra incendios se han visto entorpecidos por un exceso de normas y litigios” (Norton y Veneman 2003). Dado que estos departamentos y centros no sólo se encargan de la gestión responsable de las fincas públicas sino también de la implantación y ejecución de las mismas políticas que ellos consideran

“un exceso”, estos comentarios deberían considerarse una crítica actual serie de la política federal medioambiental.

A la luz de esta crítica, existen como mínimo tres conclusiones analíticas. En primer lugar, es posible que los objetivos y principios de la protección contra incendios estén intrínsecamente en contradicción con los objetivos y principios de las políticas medioambientales federales; en segundo lugar, es factible que algunos aspectos de la puesta en marcha de las políticas medioambientales puedan limitar o contradecir las buenas prácticas de la protección contra incendios; es decir que el conflicto no estribe en la letra de la ley sino en su implantación sobre el terreno. En tercer lugar, es posible que no exista un conflicto significativo ni en la política, ni en la implantación y que el diálogo político antes descrito sea fundamentalmente una interpretación política. Conviene señalar que estas tres opciones no son totalmente auto-excluyentes. Por ejemplo, puede exacerbarse una discrepancia política relativamente menor por la forma en que esta política esté actualmente implantada, o también pueden exagerarse varias contradicciones sin importancia por la interpretación política de los temas sobre incendios.

El objetivo fundamental de esta ponencia, es evaluar la primera conclusión posible, o sea que existe una contradicción intrínseca entre la buena protección contra incendios y las políticas federales medioambientales. Yo subrayo los nuevos principios de la gestión federal del fuego y evalúo la compatibilidad de estos objetivos con dos importantes políticas federales de medioambiente. Los objetivos y prioridades de la protección contra incendios podrán resumirse a partir de varias declaraciones sobre políticas conjuntas de los dos partidos que abarcan la Gestión Federal de Incendios Forestales, el Plan Nacional Contra Incendios y el plan Diez Años de Estrategia Global. Los principios extraídos de estos dos documentos, se utilizarán para valorar la eficacia de la Ley Nacional de Política Medioambiental (1970) y la ley de especies en peligro (1973) en cuanto a permitir, apoyar y obligar una gestión eficaz de los incendios forestales. Finalmente, analizaré brevemente las otras dos posibles conclusiones y sugeriré algunas líneas de investigación futura.

Principios de la protección contra incendios

Bajo las administraciones de Clinton y George W. Bush, los incendios forestales han surgido como un tema fundamental en la gestión de los recursos naturales.

Algunas épocas de incendios particularmente graves y de grandes incendios con una amplia repercusión mediática, han atraído la atención gubernamental y del público en general sobre los forestales lo que a menudo ha dado lugar a declaraciones políticas y al desarrollo de iniciativas importantes.

Una de estas épocas de incendios particularmente graves tuvo lugar en 1994. Se perdieron 34 vidas humanas y se quemaron 4,7 millones de acres y el Ministro de Agricultura, Dan Glickman, y el Ministro del Interior, Bruce Babbitt, convocaron un grupo de trabajo con el fin de llegar a un enfoque común sobre incendio forestales destinados a las (NIFC2003, USDI/USDA 1995). El documento resultante, fue la Política y los Programa Federales de Protección Contra Incendios Forestales (o Política Federal de Incendios Forestales), que no pertenecía al poder legislativo pero que fue ratificado por los altos cargos de varias agencias importantes.

Después de otros incendios aún más devastadores del periodo 2000 (un total de 122.827 incendios y más de 8,4 millones de acres quemados), el Presidente Clinton

pidió a los mismos Ministros que hicieran un análisis sobre la situación de los incendios forestales

(USDI/USDA 2001). El informe, denominado *Gestión del Impacto de los Incendios Forestales sobre las Colectividades y el Medioambiente: Un Informe al Presidente en Respuesta a los incendios forestales del 2000*, se convirtió en la base del Plan Nacional contra el Fuego, otro intento más de establecer prioridades para la protección contra incendios, especialmente en términos de asignación de fondos (USDI/USDA 2001). Otra consecuencia de la petición de Clinton fue que el grupo de trabajo de 1935 se reuniera de nuevo para analizar, revisar y valorar dicha política. El resultado fue un el documento revisado y de actualizado del 2001 que actualizaba la versión de 1995. Si bien es cierto que las directrices de la política variaban muy poco, el grupo de trabajo consideró que la implantación era inconsistente e incompleta y que el hecho de que las Agencias Federales no hubiera implantado totalmente la política de 1995 había hecho fracasar, en parte, su eficacia.

En 2001, basándose en las ideas del Plan Nacional Contra el Fuego, un grupo muy diverso de interlocutores gubernamentales y no gubernamentales llevaron a cabo la puesta en marcha de un plan: un “proyecto de conjunto para reducir los riesgos que representan los incendios forestales en las colectividades y el medioambiente”, comúnmente denominado Plan Nacional Contra Incendios y el plan Diez Años de Estrategia Global (Western Governors’ Assoc. 2001, p.1). La Estrategia Global consistía en involucrar a la colectividad en la prioridad del plan nacional contra el fuego, diseñando un “enfoque proactivo y de colaboración, basado en la colectividad y destinado a reducir los incendios forestales”,

En contraposición con el enfoque más centrado en las agencias como, por ejemplo, la Política Federal contra Incendios (Western Governors’ Assoc. 2001, p.3).

El conjunto de estas tres políticas representa una imagen relativamente extensa de los objetivos y prioridades de los múltiples interlocutores de ambos partidos sobre la gestión federal de los incendios forestales. (Las más recientes, la Iniciativa para el Saneamiento Forestal y la Ley del Reimplantación del Saneamiento Forestal, no están explícitamente incluidas porque estos documentos se refieren directa e exclusivamente a los objetivos y prioridades del Plan Nacional Contra Incendios y a los Diez Años de Estrategia Global). Basándonos en una síntesis y condensación de estos puntos clave, propongo los siguientes principios clave de protección federal contra incendios forestales:

- La protección al bombero y la seguridad pública es la principal prioridad en la protección contra incendios;
- Las prácticas de protección contra incendios deberían tener como objetivo la recuperación de los paisajes y la reconstrucción de las comunidades centrándose especialmente en la reducción de combustibles peligrosos y devolviendo los incendios a los ecosistemas adaptados al mismo;
- Las prácticas de protección contra incendios deberían apoyarse en los planes de ordenación del territorio existentes y en la gestión de los recursos, viabilidad económica, últimos hallazgos científicos y principios de gestión ordenada de los riesgos;
- La planificación de la protección contra incendios debería tener en cuenta la salud pública y la calidad del medioambiente; y

- La cooperación y coordinación entre los múltiples grupos, incluyen a los gobiernos de las agencias federales, de los estados, de los gobiernos locales y tribales y locales, socios internacionales y las colectividades son fundamentales para una protección federal contra incendios.

Como hemos dicho antes, los últimos debates sugieren que las políticas federales medioambientales entran en conflicto directo con los principios y prioridades de la protección contra incendios. En el capítulo siguiente vamos a resumir dos políticas federales de medioambiente y a valorarlas con respecto a los principios más arriba señalados.

Política Federal de Medioambiente

Ley de Política Nacional Medioambiental

La intención subyacente en la Ley de Política Nacional Medioambiental (NEPA) es exigir a las agencias federales que incorporen las consideraciones medioambientales al desarrollo de los proyectos y procesos de toma de decisión. Su aplicación no se limita a la planificación formal sino que abarca una variedad de actividades federales que van desde las asignaciones de recursos públicos a pequeña escala hasta las más importantes ordenaciones territoriales de la legislación federal. Y más importante aún, la NEPA exige que pongan por escrito este proceso de toma de decisión y lo pongan a disposición del público y lo sometan a revisión judicial a todos los niveles.

La misma NEPA consta sólo de 10 páginas, sobre todo porque los detalles de su aplicación se establecen por separado, en el Código de Normas Federales así como en otras normas formuladas por agencias individuales. El mismo estatuto consta de tres partes fundamentales. La primera, sección 101, subraya la intención de la ley de fijar objetivos para la salud medioambiental de la nación, estableciendo el papel del gobierno federal para asegurar “a todos los americanos un entorno seguro, sano, productivo y agradable desde el punto de vista estético y cultural,” (42USC4331 (b)). La sección 102 constituye el núcleo de la ley, estableciendo en parte que toda agencia federal debe estudiar los impactos medioambientales de sus decisiones y debe incorporar estas consideraciones medioambientales al proceso de toma de decisión. Además, debe hacerlo de manera formal, sistemática e interdisciplinaria (42USC4332). El tercer punto clave de la NEPA que se encuentra en la sección 202, consiste en establecer el Consejo del Presidente sobre la Calidad Medioambiental (CEQ) (42USC4342). El CEQ se creó para establecer orientaciones destinadas a las agencias federales para la implantación de la NEPA, y elaboró toda una serie de orientaciones para este proceso ampliamente utilizadas por agencias y tribunales y que tienen un papel fundamental en su interpretación y aplicación.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado repetidamente en favor de que la NEPA sea considerada como un estatuto estrictamente procesal lo que significa que, a pesar de obligar a las agencias a considerar formalmente los impactos medioambientales de sus acciones en ningún caso dicta la decisión final sobre la acción. Una agencia puede legalmente poner en marcha la acción de consecuencias medioambientales más altamente destructivas en comparación con otras alternativas, siempre que haya considerado los impactos y las alternativas y haya expuesto los razonamientos tal

como exigen las normas NEPA (ver *Strycker's Bay Neighborhood Council, Inc, v. Karlen* 444 U.S. 223 (1980)).

La naturaleza procesal de la NEPA es crítica con la compatibilidad de sus actividades de protección contra incendios. En la protección contra incendios así como en otras muchas situaciones de la ordenación de los recursos naturales, a menudo no existe una decisión de gestión claramente preferible a otras alternativas desde el punto de vista medioambiental. La NEPA concede una gran flexibilidad a las agencias federales para equilibrar las prioridades de la protección contra incendios pero garantizando siempre su consideración formal y pública. Las secciones siguientes evalúan más específicamente la compatibilidad de la NEPA con las cinco prioridades de la protección contra incendios anteriormente enumeradas.

Los Bomberos y Seguridad Pública

Los bomberos y la seguridad pública constituyen la primera prioridad en la política medioambiental así como en la protección contra incendios. Las normas de la NEPA elaboradas por el Consejo de Calidad Medioambiental (CEQ) permiten a las agencias adoptar disposiciones especiales cuando, circunstancias de emergencia impiden que la documentación de la NEPA se haya completado antes de emprender una acción (40CFR1506.11). Para la adopción de estas disposiciones es necesario, según el Servicio Forestal de Estados Unidos, que exista un riesgo inmediato e inminente para la salud pública o para la seguridad o “una amenaza inmediata e inminente de daños importantes a la propiedad privada” (USFS 1992). Como resultado de ello, las actividades de extinción de incendios no han sido sometidas a un análisis medioambiental por parte de la NEPA. Principalmente, la política Federal de Incendios Forestales de 2001, estipula el desarrollo de Planes de Protección contra incendios destinados a concebir todas las posibles estrategias de protección contra incendios inclusive la supresión de los mismos. Aunque hasta ahora se han elaborado muy pocos, estos documentos deberían someterse al análisis de la NEPA, tanto porque forman parte de los planes de ordenación más amplios (sometidos a la NEPA) como por no constituir una respuesta de emergencia a un peligro inminente.

Recuperación de paisajes adaptados a los incendios

La naturaleza procesal de la NEPA permite también una gran flexibilidad a la hora de recuperar paisajes y comunidades afectadas por el fuego. En general, los proyectos de reducción mecánica de combustible, fuegos prescritos y los fuegos utilizados en los incendios forestales (el uso del fuego natural para lograr objetivos de ordenación territorial y de gestión de recursos) están todos sometidos a los requisitos la NEPA: en resumen, las agencias federales deben determinar si una actividad propuesta va a tener un impacto medioambiental significativo (normalmente, a través de un análisis del

Medioambiente EA.), y si es así debe elaborar una declaración de impacto medioambiental (EIS) describiendo los posibles impactos y los impactos de una gama de alternativas viables a este proyecto, incorporando un gran número de opiniones e intervenciones por parte del público en general. Aunque la agencia responsable debe responder a los comentarios del público, el proceso de la NEPA no obliga ni prohíbe ninguna acción o decisión específica. En otras palabras, una vez que la agencia ha

completado y cumplimentado los requisitos procesales necesarios, es libre de elegir cualquier alternativa inclusive alguna capaz de acarrear consecuencias medioambientales muy negativas. Por lo tanto, a partir del mismo texto de esta política y de las normas asociadas, es difícil imaginar como la NEPA podría interferir en la recuperación de los paisajes adaptados a los incendios o en las comunidades afectadas por el fuego.

En 2003, el Servicio Forestal USDA y el Departamento del Interior, anunciaron un cambio en las normas que incluía ciertas actividades de protección contra incendios denominadas “exclusiones por categorías”: es decir, categorías de acciones que normalmente no afectan significativamente el entorno humano y que no requieren, por lo tanto, la elaboración de una EA o EIS salvo en circunstancias especiales. Entre las actividades enumeradas figuran los tratamientos preventivos de los combustibles peligrosos y actividades de recuperación tras los incendios que cumplan ciertos requisitos (por ejemplo, aquellas que no se realicen en zonas de monte, que no impliquen la construcción de nuevas carreteras y que superen ciertos límites de superficie) (USDA/USDI 2003). En otras palabras, según este cambio de normativa, muchos de los proyectos de menor alcance respecto a la tratamiento preventivo de los combustibles peligrosos y de recuperación después de los incendios, se quedarán de hecho fuera del control NEPA.

Planificación de la Protección contra incendios

Tanto las políticas de incendios como los documentos de orientación establecen que las decisiones de protección contra incendios deberían apoyarse en los planes de gestión existentes (incluyendo los planes de los Servicios Forestales y de Gestión de los Recursos o los Planes de Protección contra incendios) así como los principios de viabilidad económica, últimos hallazgos científicos y gestión ponderada del riesgo. Los requisitos procesales de la NEPA apoyan decididamente este proceso de planificación facilitando un trámite formal de toma de decisión en un formato común para todas las agencias federales y transparentes también para el público. Si una declaración de impacto medioambiental (EIS) se desarrolla según las normas CEQ, ésta generalmente consiste en una clara comparación de la acción propuesta con una serie de acciones alternativas (incluyendo la opción de “no acción”), incluyendo las consecuencias medioambientales de cada acción potencial. Los proyectos incluidos en la Ley de Reforma para el Saneamiento Forestal del 2003 (HFRA) están sometidos a requisitos menos rígidos y por lo general sólo requieren una puesta al día y un análisis de la acción propuesta por la agencia, la alternativa de “no acción” y una alternativa adicional. Algunos tipos de acciones en la interfase forestal-urbana pueden no requerir el desarrollo de la alternativa “no acción” o una alternativa adicional (16 USC 6501 ET SEQ.). Normalmente, las agencias recurren a consideraciones económicas para valorar alternativas la acción, especialmente cuando tratan con el público, así como la viabilidad económica de las diferentes opciones es a menudo incluida (formal o informalmente en el proceso EIS). Además, las normas CEQ exigen que las agencias “analicen con rigor y valoren objetivamente todas las alternativas razonables” (40 CFR 1502. 14 (a)). Mediante una evaluación clara de los costes, beneficios y riesgos de cada alternativa, se estimulan las buenas prácticas de planificación. Finalmente, mediante la inclusión de una alternativa de “no acción” la NEPA asume que, tal como suele ocurrir en la protección contra incendios, el hecho de no actuar puede acarrear consecuencias significativas.

Salud Pública y Calidad del Medioambiente

Uno de los objetivos establecidos por la NEPA es “fomentar todos los esfuerzos para eliminar los daños al medioambiente y a la biosfera y promover la salud y el bienestar del hombre” (42 USC 4321). La NEPA es, en esencia, un intento legislativo de garantizar que la salud pública y la calidad del medioambiente se respeten en todas las acciones de las agencias federales y que, por lo tanto, el cumplimiento de este principio de protección contra incendios sea vinculante desde el punto de vista legislativo.

Cooperación y Coordinación

Las normas de la NEPA sobre la CEQ, subrayan la necesidad de la participación del público en el proceso de toma de decisión de la agencia. Formando parte del proceso de la NEPA, las agencias deben “(f)omentar y facilitar la participación del público en aquellas decisiones que afecten a la calidad del medioambiente con respecto a las personas” (40 CFR 1500.2 (d)) y (r)realizar esfuerzos diligentes para implicar al público en la preparación y aplicación de los procedimientos de la NEPA (40 CFR 1506.6 (a)). Además de hacer públicas las decisiones y similares, la agencia responsable debe hacer un borrador EIS y someterlo a debate público antes de elaborar el EIS definitivo. La agencia debe contar con los juicios y opiniones de cualquier otra agencia federal profesionalmente cualificada o con competencia legal sobre el proceso y recabar las opiniones del público en general (especialmente cualquier persona u organización interesada o afectada) o de cualquier candidato implicado en la acción propuesta (por ejemplo, un permiso), todas las agencias estatales y locales relevantes y todas las tribus que pueden resultar afectadas, y cualquier agencia que hubiera solicitado previamente información sobre otras acciones similares (40 CFR 1506.6). Se fomenta enérgicamente la cooperación entre agencias y éstas pueden designar una dirección conjunta de agencias en el caso de que haya agencias estatales o locales fuertemente implicadas en el proyecto propuesto (suponiendo que, como mínimo, se incluya a una agencia federal) (40 CFR 1501.5 (b)). También se adoptan medidas especiales para llevar a cabo procesos conjuntos que eviten los solapamientos documentales entre procedimientos federales, estatales o locales (40 CFR 1506.2).

Sin embargo, en el caso de que hubiera más de un agencia implicada en un proyecto, deberá designarse a una agencia responsable (40 CFR 1501.5 (a)). En ciertos casos esto puede disuadir a las agencias en cuanto a cooperar en la protección contra incendios provocando competencia o conflictos (Gebow, comunicación personal)

Este análisis de la NEPA sugiere que esta política federal apoya en realidad la buena protección contra incendios y en algunos casos, hace vinculantes las sugerencias que contienen los documentos de política sobre incendios. La idea de que el proceso de la NEPA causa retrasos innecesarios en los proyectos de protección contra incendios (especialmente en la gestión de combustibles) ha sido un punto común de crítica en el debate político. Sin embargo, considerando el alto nivel de solapamiento entre los requisitos de la NEPA y los principios de la protección contra incendios, esto debe considerarse como una cuestión de aplicación y por ello se contempla en la sección final de este texto.

Ley sobre las Especies en Peligro

Los objetivos declarados de la Ley de Especies en Peligro (ESA) son (16 USC 1531 (b)):

... facilitar un medio por el cual puedan conservarse los ecosistemas de los que dependen las especies en peligro y las amenazadas, proporcionar un programa para la conservación de las especies en peligro y las amenazadas, y tomar las medidas apropiadas para alcanzar los objetivos de los tratados y convenios (sobre el comercio internacional de especies en peligro).

Ciertamente, el impacto mejor conocido de ESA es la imposición de fuertes prohibiciones contra cualquier captura de especies animales que figuren en la lista de las especies en peligro o amenazadas. Además, las agencias federales deben (a) promover activamente la conservación de las especies que figuran en la lista y (b) evitar toda acción que pueda tener efectos negativos sobre las especies de la lista y sobre precario hábitat. La aplicación de la Ley de Especies en Peligro a la gestión del fuego en los territorios federales es bastante completa. En muchos casos la comprensión científica de la relación de las especies de la lista con el fuego es limitada o incluso inexistente. Aunque, a menudo se da por hecho que el incendio forestal representa una amenaza para las especies en peligro, muchas especies de hecho necesitan el fuego para mantener el nivel de su población o su hábitat., y muchas más toleran bien el fuego. Muchas especies animales son capaces de evitar el fuego, un resumen datos recientes sobre la fauna y los peces de los EE.UU. reflejaba que sólo cuatro de las 186 de la lista propuesta, y especies de plantas candidatas que se encuentran en los territorios de los Servicios Forestales resultan dañadas por el fuego (Brown and Smith 2000). Sin embargo, no hay duda de que no sólo los incendios forestales sino también las quemadas prescritas y las reducciones de combustible pueden tener unos efectos confusos, complejos y en ocasiones adversos sobre los hábitat de especies en peligro. Puede resultar difícil calcular los impactos a corto y largo plazo de las diferentes decisiones de protección contra incendios en el contexto de ESA.

Los Bomberos y la Seguridad Pública

La agencia responsable de la aplicación de la Ley de Especies en Peligro (el Servicio de Fauna y Peces de Estados Unidos, conjuntamente con el Servicio Nacional de Pesca de la Marina) ha estipulado que los bomberos y la seguridad pública constituyen la primera prioridad en cualquier decisión referente a la protección contra incendios. Las normas federales relacionadas con ESA estipulan que en situación de emergencia podría hacerse una consulta informal con la posibilidad de celebrarse durante o después de haberse tomado las medidas de respuesta necesaria (50 CFR 402.05). Esta alternativa es aplicable a las tácticas de extinción de incendios, y el incendio forestal en sí mismo es un acto de fuerza mayor y no acción de la agencia. Por eso, la consideración de las especies en peligro nunca podrá anteponerse a la vida humana. El Ministro del Interior en sus comunicados de prensa se ha manifestado periódicamente a favor, aclarando y ratificando esta posición.

Recuperación de Paisajes adaptados al fuego

El conflicto más común entre ESA y los esfuerzos para recuperar los paisajes adaptados al fuego y las comunidades afectadas, se han concentrado en la poda selectiva (incluido tanto los tratamientos de tratamiento preventivo del combustible como la poda de “saneamiento”). Contando con el asesoramiento y apoyo del Ministro, cada Agencia Federal deberá garantizar que toda acción autorizada, financiada, o llevada a cabo por ella... no arriesgue la supervivencia de una especie en peligro o amenazada o que acarree la destrucción o modificación adversa del hábitat de aquellas especies definidas por el Ministro como críticas a menos que la agencia haya conseguido del Comité una exención para llevar a cabo dicha acción.

En otras palabras, la normativa sobre acciones relativas a las especies que figuran en la lista de las “no susceptibles de estar en peligro”: con algunas excepciones, la actuación de una agencia no debe constituir una amenaza para la supervivencia de una de las especies de la lista, ni destruir o degradar su hábitat considerado crítico. (*Babitt v. Sweet Home Chapt Comms. for Ore.*, 515 U.S. 687 (1995)). El proceso de la sección 7 es relativamente directo y está recogido por la ley; existen relativamente pocas normas externas que determinen el proceso. Sin embargo, es importante que la agencia complete cada paso del proceso de consulta (ver *Thomas v. Peterson* 753 F.2d 754 (9th Cir 1985)). Generalmente, el resultado de la consulta es que el ministro o bien no ve ningún peligro asociado a la acción propuesta, o bien sugiere alternativas a la acción propuesta por la agencia que no acarreen peligro alguno. Se considera, a menudo, que ESA entorpece las prácticas de protección contra incendios especialmente las técnicas de tratamiento preventivo del combustibles anteriormente descrita, porque la ley no reconoce que evitar estas medidas de gestión por temor a hacer daño a las especies y su hábitat crítico podría, en teoría, provocar una mortalidad incluso mayor de alguna especie en peligro creando así unas condiciones de mayor riesgo de incendios en el futuro. Sin embargo, el Ministro del interior dispone de gran libertad para interpretar la cláusula de “ausencia de riesgo” y puede escoger fácilmente un enfoque más amplio y a más largo plazo de los potenciales impactos a las especies. Puede que sea más interesante considerar que el objetivo de la ley con respecto a las agencias federales es asegurarse de que las acciones de gestión por muy bien intencionadas que sean, no deben amenazar directamente la existencia continuada de las especies de la lista. Al enfrentarse con la decisión de llevar a cabo un proyecto de tratamiento preventivo del combustibles en un hábitat crítico o bien arriesgar la eventual destrucción de este hábitat por un incendio grave, parece lógico que la agencia que vaya a tomar la decisión pueda ver con buenos ojos una consulta formal al Servicio de Fauna y Pesca y la oportunidad de formarse una opinión científica razonable basada en las prácticas de gestión en cuestión.

Tal como hemos visto anteriormente, también resulta difícil pronosticar el efecto que una quema prescrita o el uso del fuego del incendio forestal (“dejar arder”) tendrá sobre una especie determinado. Afortunadamente, mientras ESA exige que las decisiones estén científicamente justificadas, no obliga a las agencias a contar con estudios exhaustivos o una información completa sobre un tema dado. Más bien, las agencias deben usar “los mejores datos disponibles desde el punto de vista científico y comercial” para cumplir los requisitos de la sección 7 (16 USC 1536 (a) (2)). Una agencia debe elaborar una evaluación biológica en general dentro de los 180 días siguientes al comienzo de la consulta y después de haber empezado la actividad, describiendo cualquier especie de la lista que pueda resultar afectada (16 USC 1536

(c) (1)). El límite de tiempo junto con el hecho de que se pueda y a menudo se recomiende el seguimiento como parte de la consulta, estimula la mejora continua de las prácticas de gestión.

Planificación de la protección contra incendios

Tal y como se ha descrito antes, ESA exige que la planificación de la protección contra incendios se base en los mejores conocimientos científicos disponibles y las consideraciones de la sección 7 deberían ser cruciales en la elaboración de un plan contra incendios. Sin embargo, ESA no permite que las consideraciones económicas prevalezcan sobre las especies de la lista: los tribunales han confirmado que esta era la clara decisión del Congreso (en *Tennessee Valley Authority. Hill*, 437 U.S. 153 (1978), por ejemplo el Tribunal declaró, “La simple intención del Congreso al promulgar este estatuto era detener e invertir la tendencia hacia la extinción de las especies, a cualquier precio.”). Por ejemplo, es posible que los requisitos de la sección 7 puedan evitar que se realicen actividades peligrosas de tratamiento preventivo del combustible, susceptibles a su vez, de terminar más adelante en un incendio de mayor envergadura que represente un mayor amenaza para las especies a largo plazo y cuyo resultado lleve a unos elevados costos de extinción. Dado que ESA puede dificultar que la agencias sopesen los riesgos a corto y largo plazo o los riesgos directos e indirectos, este tipo de gestión del riesgo, representa una propuesta bastante cuestionable. Sin embargo, cualquier conflicto entre la supervivencia de una especie a corto y largo plazo puede considerarse más como una paradoja inherente a los esfuerzos de conservación que a un fallo de la política. Esta paradoja podría resolverse sustancialmente en muchos casos mediante un mejor conocimiento científico de las especies de la lista. Además, tal y como se ha dicho anteriormente, el ministro tiene suficiente libertad de interpretación de la cláusula de “ausencia de riesgo” y, en definitiva, debe considerarse también como de aplicación.

Salud Pública y Calidad del Medioambiente

Aunque una parte considerable de la Ley de Especies en Peligro, se centra en la gestión de las especies aisladas, uno de los objetivos definidos por la ley es el de “proporcionar un medio por el cual los ecosistemas de los que dependen las especies en peligro y amenazadas puedan conservarse” (16 USC 1531 (b)). Aunque no se toma medida alguna en cuanto a la salud pública, es difícil imaginar una situación en la cual la conservación de una especie de la lista, amenace la salud pública o la calidad del medioambiente (excepto en situaciones de emergencia como las que se contemplan en la sección 1).

Cooperación y coordinación

Uno de los objetivos no enunciados en ESA parece incluir los conocimientos biológicos del Servicio de Fauna y Pesca de Estados Unidos y del Servicio Nacional de Pesca de la Marina en los procesos de toma de decisión por las agencia federales de ordenación del territorio. En este sentido, todo el proceso de la sección 7 puede considerarse como una cooperación obligatoria. Las evaluaciones biológicas pueden realizarse conjuntamente con el proceso de la NEPA para acelerar un proyecto (16

USC 1536). También es necesario realizar consultas a nivel estatal sobre diferentes aspectos, y el ministro responsable puede llegar a acuerdos de cooperación a tal nivel (16 USC 1535). También se fomenta de forma explícita la cooperación internacional (16 USC 1537). La participación pública es relativamente reducida, pero los ciudadanos tienen explícitamente derecho a demandar su aplicación (16 USC 1540 (g)) y también pueden solicitar del Ministro la inclusión de una especie en la lista o la revisión de la designación de hábitat crítico (16 USC 1533 (b)). Los terratenientes también pueden participar en una serie de acuerdos diferentes con vistas a la conservación de las especies.

Resumiendo, la Ley de Especies en Peligro parece estar en desacuerdo con los principios de protección contra incendios en términos de viabilidad económica. Es evidente que el carácter vinculante de la ley tenía como objetivo evitar que las agencias amenazarán directamente la supervivencia de las especies de la lista sin tener en cuenta su coste económico. El equilibrio de los fines de conservación a corto y largo plazo parece plantear aparentemente un problema de aplicación – en cierta forma, puede que para las agencias no haya una alternativa disponible que no ponga en peligro la supervivencia de las especies – y este dilema exige un examen más profundo.

Conclusiones

Este análisis sólo encuentra muy pocos problemas entre los textos de la legislación medioambiental y los principios de protección contra incendios normalmente aceptados. Allí donde se plantean conflictos, éstos son el resultado de una información científica insuficiente o de algunas paradojas sobre las prioridades de la protección contra incendios que demandan una mayor flexibilidad en la implantación de la política.

Las dos conclusiones alternativas presentadas al principio de este documento, a saber que la percepción de un conflicto entre políticas medioambientales y protección contra incendios se debe a problemas de aplicación o a una interpretación política, merecerían un examen analítico más profundo.

Es posible que existan conflictos significativos en la aplicación de estas leyes dentro de un contexto de incendios. Un tema pendiente en el debate político ha sido el de los retrasos administrativos o burocráticos. Por ejemplo, algunos gestores han argumentado concretamente que el proceso de documentación de la NEPA es exageradamente largo y requiere mucho tiempo. Otros estiman que las demandas y litigios de los ciudadanos que las leyes permiten obstaculizan la aplicación de las mismas e interfieren en los esfuerzos de protección contra incendios. Como ocurre con toda política, puede suceder que la aplicación sobre el terreno de la NEPA y ESA sea significativamente distinta de lo que puede sugerir el mismo documento político. Igualmente, puede suceder que la actual situación de los combustibles esté atravesando una crisis tal que las agencias no dispongan de tiempo suficiente para cumplir los requisitos procesales de las leyes sin exacerbar más el problema.

Sin embargo, ciertos indicios dejan entrever que estas conclusiones pueden ser inexactas. La normativa CEQ, sobre la aplicación de la NEPA se refiere específicamente a cuestiones de plazo y la CEQ permite que las agencias fijen límites de tiempo para cada parte del proceso basándose en el daño potencial, la magnitud de

la acción, el grado de controversia y otros criterios más(40 CFR 1501.8). Un reciente informe de la Oficina General Contable independiente, sugiere que los litigios han desempeñado un papel relativamente pequeño en el retraso de los proyectos sobre combustibles peligrosos. De las 762 decisiones relacionadas con los combustibles en los años fiscales 2001 y 2002 sólo 180 fueron recurridas (esto afectó a 900.000 acres de un total de 4.7 millones) y sólo 23 fueron objeto de litigio (esto afectaba 100.000 acres) (GAO 2003). El mismo informe GAO encontró también que el 79% de las demandas se resolvieron dentro del plazo obligatorio de 90 días.

Una última alternativa consiste en que el diálogo político aquí descrito es en parte o en su totalidad una interpretación política. L. Earl Peterson, Ingeniero de Montes del Estado de Florida, empezó su discurso de bienvenida en el Congreso sobre Normas Medioambientales y Quema Prescrita de 1995 con lo que puede ser un cuento (Peterson 1997):

Durante una parodia sobre el Show de los hermanos Smothers, Tomy Smothers se cayó en una tinaja de chocolate y empezó a gritar “FUEGO”. Cuando su hermano Dick le preguntó por qué gritaba fuego, le contestó “¿Crees que habría venido alguien si hubiera gritado ‘CHOCOLATE’?”

Ciertas críticas recientes de algunos grupos de ciudadanos, han acusado a las agencias gubernamentales y al presidente de gritar “FUEGO” en lugar de “CHOCOLATE”. El debate público ha hecho de los incendios un tema cada vez más sensible y emocional, que a su vez constituye un buen tópico para movilizar el apoyo en pro de nuevas políticas y normas. A falta de datos fiables para apoyar o rechazar las quejas por exceso de litigios, los procedimientos rígidos o las políticas contradictorias, están obstaculizando los esfuerzos federales por controlar la crisis debida al combustible y a los incendios (o también para calibrar la misma crisis) no sería aconsejable suprimir los cambios de política.

Scheineder & Ingram (1997) nos indican lo que podría ser un marco útil para evaluar la posible interpretación política de este debate normativo. Nos describen una situación en la que la elaboración de unas normas públicas se ha ido politizando con exceso; en otras palabras, argumentan que mediante la interpretación política y social de los grupos diana, “las políticas engañan, confunden y, en otros sentidos, desaniman al ejercicio de una política activa, minimizan la posibilidad de auto corrección y perpetúan o exacerban las mismas tendencias que un principio desembocaron en políticas públicas disfuncionales” (p.5). Debido a que el debate aquí descrito se basa en el su de que la anterior política contra incendios ha sido disfuncional y a causa de la rápida evolución de las nuevas concepciones políticas (por ejemplo, Ley de Reimplantación del Saneamiento Forestal), tenemos la oportunidad única de examinar si la nueva política federal contra incendios es un ejemplo de súper politización. Hay algunos indicios que indican que esto puede ser así, especialmente en las nuevas restricciones respecto a las demandas interpuestas por los ciudadanos y la decreciente transparencia fruto del debate sobre incendios.

Si la política contra incendios es una tema súper politizado, el análisis académico de sus implicaciones por lo general se ha vuelto cada vez menos político. Sin embargo, un análisis profundo de estas políticas debería incorporar un debate explícito de los intereses políticos y económicos implicados. Si, tal como sugiere el marco de Scheineder & Ingram (1997), las nuevas políticas contra incendios forestales establecen distintos incentivos para los diferentes grupos diana, promueven conflictos de interés entre los grupos diana creados y muestran signos de inversión de

los valores democráticos, cualquier futuro análisis político debería fijar explícitamente los incentivos políticos para los diferentes actores en la protección contra incendios.

El análisis de estos temas de investigación, requerirá un trabajo considerable sobre el terreno junto con los gestores y planificadores del territorio federal, de los recursos y de los incendios, pero las cuestiones que se plantean son críticas: encontrar el justo equilibrio entre protección contra incendios y política medioambiental puede permitir a los responsables políticos resolver estos problemas específicos y no socavar una legislación que de otro modo sería eficaz.

Agradecimientos

Este proyecto ha sido financiado por la Agencia de Protección del Medioambiente dentro del programa “Science to Achieve Results” (STAR), con la subvención número R - 82873201 – 0.

Referencias

- Brown, James K.; Smith, Jane Kapler, eds. 2000. **Wildland fire in ecosystems: effects of fire on flora**. Gen. Tech. Rep. RMRS-GTR-42-vol. 2. Ogden, UT: U.S. Department of Agriculture, Forest Service, Rocky Mountain Research Station. 257 p.
- Gebow, Brooke. Senior Research Specialist, Wildlife and Fisheries Resources, University of Arizona. [Personal communication]. 12 November 2003.
- General Accounting Office. 2003. **Forest Service: information on decisions involving fuels reduction activities**. GAO-03-689R. Washington, DC. 43 pp. National Interagency Fire Center. 2003. **Wildland fire statistics**. <http://www.nifc.gov/stats/index.html>, site accessed 13 February 2004.
- Norton, Gail A. and Ann M. Veneman. 2003. **Cut the red tape, restore our forests**. The Seattle Times 22 August 2003. (Op-Ed).
- Office of the Press Secretary. 2003. **Remarks by the President on the Healthy Forests Initiative**. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/08/20030821-4.html>, site accessed 13 February 2004.
- Peterson, L. Earl. 1997. **Welcome address**. In: Bryan, Dana C., ed. Proceedings of the environmental regulation and prescribed fire conference: legal and social challenges. March 14-17, 1995. Tampa, FL. Tampa: Center for Professional Development, Florida State University; 6-7.
- Schneider, Anne Larason and Helen Ingram. 1997. **Policy design for democracy**. Lawrence, KA: University Press of Kansas; 241 pp.
- U.S. Department of Agriculture, Forest Service. 1992. Environmental Policy and Procedures Handbook. 15-92-1.
- U.S. Department of Agriculture. 2003a. Remarks By President George W. Bush at signing of H.R. 1904, the Healthy Forests Restoration Act of 2003. <http://www.usda.gov/news/releases/2003/12/hfiremarks.htm>, site accessed 13 February 2004.
- U.S. Department of Agriculture. 2003b. **Cabinet officials report progress on President Bush’s Healthy Forests Initiative**. <http://www.usda.gov/news/releases/2003/05/0177.htm>, site accessed 13 February 2004.

- U.S. Department of Agriculture/U.S. Department of the Interior. 1995. **Federal Wildland Fire Management Policy of 1995**. Washington, DC: USDI/USDA; 39 p.
- U.S. Department of Agriculture/U.S. Department of the Interior. 2003. **National Environmental Policy Act documentation needed for fire management activities; categorical exclusions**. Federal Register 68 (108): 33814-33824.
- U.S. Department of the Interior/U.S. Department of Commerce. 2003. **Joint counterpart Endangered Species Act section 7 consultation regulations (proposed rule)**. Federal Register 68 (108): 33806-33812.
- Western Governors' Association. 2001. **A collaborative approach for reducing wildland fire risks to communities: 10-year comprehensive strategy**. Washington, DC: WGA; 24 p.

Esta página se deja en blanco intencionadamente.