

Manejo del fuego e incendios forestales o rurales en la Provincia del Chubut

Omar Picco -
Cátedra de Política y Legislación.
Ingeniería Forestal. Sede Esquel UNPSJB.

Esta Ley fue sancionada con el N° 5232, el 23 de setiembre de 2004 por la Legislatura del Chubut y promulgada por el ejecutivo el 6 de octubre del corriente año. Constituye una ley integral referida al MANEJO DEL FUEGO E INCENDIOS FORESTALES RURALES de aplicación en la jurisdicción de la provincia de CHUBUT.

Está organizada en 14 capítulos, abarcativos de toda la problemática de incendios, desde la prevención a la restauración de áreas de bosques afectadas, contemplando los aspectos de la organización, planificación y operación del combate hasta el régimen sancionatorio, promoviendo una actitud proactiva del estado frente al tema.

Capítulo I

Establece el ámbito de aplicación en toda la Provincia del Chubut, (comprendiendo todas las formaciones forestales), define a los incendios, a la Dirección General de Bosques y Parques (DGBYP) como la autoridad de aplicación y establece exhaustivamente las responsabilidades que le tocan (15 ítems del artículo 4). Se marca claramente la competencia provincial, y la participación de otros organismos de la administración central.

Otras provincias, con leyes referidas a incendios, cuentan con diferentes Autoridades de Aplicación. Cuando los recursos naturales están representados mayormente por formaciones vegetales no boscosas, están a cargo de los ámbitos agrarios como las Secretarías de Agricultura, Ganadería y Recursos Naturales (Córdoba, La Pampa, Mendoza), mientras que en otras provincias con más recursos boscosos, están a cargo las administraciones forestales (Corrientes, Entre Ríos).

Otros dos artículos se refieren a las responsabilidades de nivel municipal. Cabe recordar que en la Provincia de

Chubut muchos municipios cordilleros poseen ejidos con amplias superficies de bosques nativos, como Alto Río Senguerr, que abarca toda la cuenca de los Lagos Fontana- La Plata, con más de 48.000 ha de bosques de Lengua y Ñire.

Capítulo II: Presupuesto. Artículos 8 y 9.

Se crea el "*Fondo Provincial de Manejo del Fuego*" destinado a solventar los costos operativos y de inversiones necesarios para el cumplimiento de esta ley. Esto constituye el fondeo de recursos específicos para atender las demandas de gastos e inversiones que requiere la puesta en práctica de esta Ley. Históricamente, para atender los gastos de siniestros de importancia se recurrió a la asignación de partidas clasificadas como "fondos de emergencia", surgidos de Decretos específicos que asignaban partidas para cubrir las erogaciones de operativos ampliados en incendios de magnitud, con las consiguientes complicaciones administrativas en su ejecución. De esa forma es posible superar esta modalidad de trabajo, con la posibilidad planificar la disponibilidad de fondos en forma preventiva, con la consiguiente optimización de la ejecución de las compras y asignación de recursos.

Capítulo III: Actuación de los particulares. Artículos 10 al 13.

Marca la participación de propietarios, permisionarios y organizaciones privadas en los niveles de prevención, extinción y restauración, en cooperación con los dispositivos oficiales.

La Constitución Nacional (Reforma de 1994) en su artículo 41 consagra el "derecho a un medio ambiente sano" y otorga a toda persona dos obligaciones: preservarlo y recomponerlo en caso de ocasionar daño a alguno de sus elementos por incumplimiento de las normas que impulsan la preservación, pauta que brinda

sustento a este tramo del articulado de la Ley.

Otras provincias, como Corrientes en su ley recientemente sancionada, otorga un mayor protagonismo a los privados que posean la "*capacidad económica para sostener una organización de combate*". A ellos se les otorga la responsabilidad de la supresión, quedando la intervención del Servicio forestal por solicitud de los mismos a título oneroso. Así mismo se da una mayor trascendencia al esfuerzo privado tanto en la prevención como en el combate, ya sea como propietarios individuales u organizados en consorcios ⁽¹⁾.

Capítulo IV: Prevención. Artículos 14 al 19.

Establece la obligatoriedad de la ejecución de tareas de "silvicultura preventiva" para los propietarios, permisionarios, habitantes de interfase, así como a titulares de instalaciones o redes de transmisión en áreas de bosques, según requisitos técnicos marcados por la autoridad de aplicación.

Capítulo V: Regulación de usos y actividades Artículos 20 al 22.

En este capítulo se explicita la prohibición del uso del fuego, y las actividades de campamentismo en sitios no habilitados para estos usos, aclarando que estará permitido el empleo del fuego en condiciones y períodos habilitados expresamente por la autoridad de aplicación.

El área cordillerana de Chubut sufre incendios originados por el uso desaprensivo del fuego por parte de pobladores y visitantes, como lo demuestran las estadísticas. Schmidt, 1996 ⁽²⁾, para la temporada 1995/96, menciona que el 11 % de los siniestros fue por quemas no autorizadas, que ocuparon el 50 % del área afectada, y el 3 % por fogones mal apagados, cifras que seguramente podrían ser mayores,

dado que no pudo establecerse la causa del 55 % de los siniestros, catalogándose como desconocida.

Las estadísticas de la última temporada (2003-2004), presentada por la DGB-yP⁽³⁾ muestran la distribución de las causas de incendios (Gráfico 1).

La clasificación utilizada para determinar las causas de incendios es la que se ha normalizado con el empleo de los partes de incendios: rayo, menores, tareas forestales, fogón, cigarrillo, cazadores, rodeo de animales, quema de basura, quema de banquina, quema agrícola, quema de desechos, maniobras militares, pirómano, intereses personales, línea eléctrica, ferrocarril, maquinarias, rebrote y otras.

Para Chubut la causalidad reconoce principalmente origen humano, dado que son muy escasos los registros existentes de incendios causados por rayos (1.5%) ó alguna otra causa natural.

A diferencia de temporadas anteriores, la causa principal de incendios se debe a la acción de pirómanos y menores. En pirómanos se han agrupado incendios originados con intencionalidad, desconociendo la motivación que los lleva a iniciar un incendio, aunque es probable que pocos de los casos se traten de un verdadero pirómano. Los menores inician fuegos por diversión y para ver como trabajan las Brigadas, Bomberos Voluntarios y los Medios Aéreos.

Las causas se establecen como conclusión por descartes de otras posibles, sin lograr comprobarse en la mayoría de los casos su origen. La actividad de peiritaje de incendios forestales todavía no se ha desarrollado.

Capítulo VI: Planificación y combate contra incendios forestales o rurales. Artículos 23 a 28

En este capítulo se Introducen como instrumentos de planificación a los "planes de protección contra incendios forestales o rurales" de distinto nivel:

- Provincial
- Local
- Predial

Para cada uno de ellos se fijan sus alcances, y contenidos mínimos, que abarcan la zonificación, localización de infraestructura y recursos, prescripción

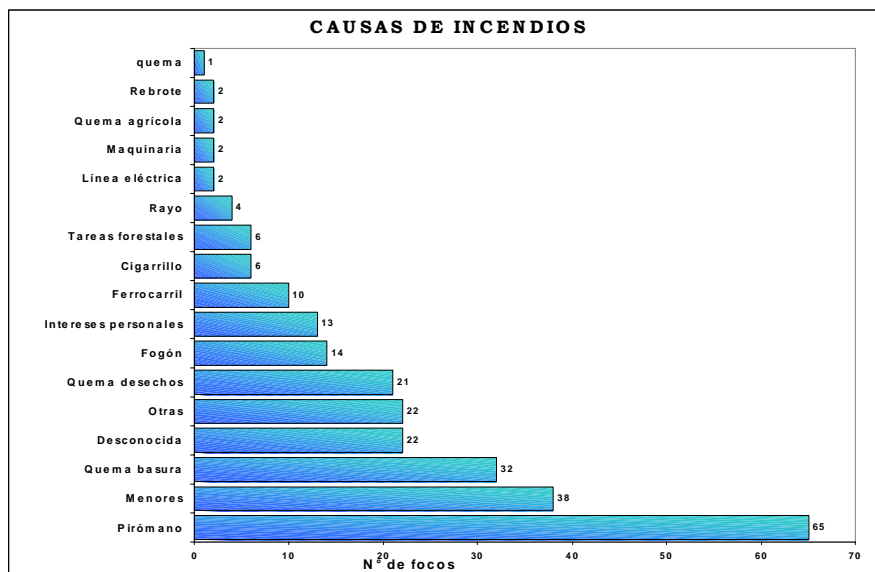


Gráfico 1: Causas de incendios en la Provincia del Chubut, temporada 03/04.

nes de prevención, supresión y extinción, y los presupuestos. También se incluye la articulación con los planes locales y prediales, así como la coordinación interinstitucional e inter agencias.

En este caso, al introducir la planificación en establecimientos integrando un "plan de Ordenamiento Predial", se incorpora al productor en actividades preventivas, asumiendo responsabilidades en forma anticipada, previendo las eventualidades de siniestros, participando de este modo en la organización prevista por el sistema.

El concepto de incorporar la "planificación previa" responde a razones técnicas y económicas para cubrir las necesidades de proteger grandes áreas con recursos limitados, sortear problemas de accesibilidad y transporte, consensuar acuerdos interinstitucionales, lograr una organización flexible ante el comportamiento inestable de siniestros ⁽⁴⁾.

Capítulo VII: Extinción. Artículos 29 al 31

Otorga claramente la autoridad de los operativos de combate al "Jefe de Incendios", quien determinará el nivel o modelo de operativo necesario para cada caso. También considera la colaboración que deberán prestar los municipios y los actores privados (propietarios o titulares de derechos) con los recursos y medios previstos en los planes de protección respectivos.

Es decir, se establece en forma inequívoca el principio de centralización del mando operativo, aspecto fundamental para la acción exitosa en emergencias de esta índole.

Capítulo VIII: Servicio Provincial de Manejo del Fuego. Artículo 32 a 34

En este capítulo se crea el servicio como cuerpo dependiente de la Autoridad de Aplicación, pero con condiciones especiales de desarrollo de los recursos humanos que lo componen. Atendiendo a la particularidad del trabajo en Incendios forestales, se habilita al Poder Ejecutivo a establecer un Estatuto y Escalafón específico para el personal, considerando el alto riesgo e insalubridad de la labor profesional.

Esta línea de pensamiento da entidad legal a la modalidad de organización iniciada desde dos décadas atrás en la provincia, con un cuerpo de personal permanente y temporario dedicado al trabajo del combate de incendios forestales, en forma similar a lo implementado en otros países más desarrollados en esta problemática, integrando el servicio de incendios a la administración forestal. Este capítulo, convenientemente desarrollado, permitirá sin duda continuar con el perfeccionamiento de los distintos niveles, logrando una mayor profesionalización de los recursos humanos, con un reconocimiento laboral y social a los integrantes del servicio.



En otras provincias argentinas, existen leyes que crean cuerpos específicos, como en Río Negro el SPLIF (Sistema de Prevención y Lucha contra Incendios Forestales -Ley N° 2966/96), vinculado a las fuerzas policiales, o en San Luis que crea El Plan Provincial de Prevención, presupresión y lucha contra incendios rurales, forestales y de interfase. Otro modelo es el seguido por Santa Cruz, que por su Ley N° 2475 crea brigadas voluntarias. Este planteo de cuerpos específicos, cualquiera fuere su dependencia, constituye un concepto superador del contenido en la Ley Nacional N° 13.273⁽⁵⁾, establece la convocatoria con carácter de carga pública de cualquier habitante hábil físicamente que transite en un radio de 40 km de un siniestro, aportando sus servicios personales o de medios de su propiedad. Esto implicaba la obligatoriedad de prestar un servicio, de personas sin preparación específica, por requerimiento de la autoridad forestal.

Capítulo IX: Areas incendiadas: recuperación y uso. Artículos 35 a 38

El aspecto de la restauración de masas forestales quemadas está contemplado en estos artículos, transfiriendo la responsabilidad primaria a los titulares de los terrenos forestales incendiados, además de exigencias que puedan corresponder a los causantes del incendio.

Establece la elaboración de un "Plan de Restauración", que abarca desde el aprovechamiento de los productos madereros remanentes, a la implementación de medidas de restauración abarcativas del *aspecto forestal, de flora, fauna, suelo y ecosistemas, a consideración de la Autoridad de Aplicación*.

Esta componente de la Ley es relativamente novedosa en Argentina y su aplicación puede tener implicancias controvertidas. Numerosos trabajos, algunos de ellos publicados en Patagonia Forestal, muestran técnicas de restauración, en caso de bosques de ciprés, empleando siembras⁽⁶⁾ o repoblación por implantación⁽⁷⁾, o tratan sobre la regeneración natural y las condiciones que la favorecen en distintos tipos de bosques nativos⁽⁸⁾. En modo general, a nivel predial, se requiere la clausura del área para evitar el daño en las plántulas ocasionado por la herbivoría (ganado doméstico y

mamíferos silvestres), que en algunos casos puede contraponerse con la actividad ganadera que sustenta el establecimiento. También la renovación de pastizales o la aparición de una primer etapa recolonizadora de vegetación herbácea, hace muy tentadora la introducción de ganado en las áreas quemadas. "La observación detenida de algunos incendios ocurridos desde 1981 en el noreste de la Patagonia, sugiere que después del fuego, habría un aumento de la biomasa y productividad de las especies de pastos palatables, y una disminución de arbustos no palatables", según lo expresado por G. Defossé refiriéndose a la provincia fitogeográfica del monte⁽⁹⁾. De hecho, durante muchos años el poblador rural cordillerano, utilizó el fuego como herramienta de "limpieza" y de eliminación de vegetación leñosa indeseada para su actividad pastoril, costumbre de antigua tradición en la Patagonia chilena, trasladada posteriormente a la Argentina.

"La colonización euro argentina y chilena, con una fuerte cultura agroganadera, determinó un aumento repentino en la frecuencia y extensión de los incendios a causa de las enormes rozas provocadas con el fin de abrir tierras para pasturas. Este período se extiende por unos 30 años, hasta la década de 1920, cuando comienza el período de supresión de fuego y la creación de grandes áreas de conservación en la década posterior (Parque Nacional los Alerces)⁽⁸⁾. Estas prácticas, más esporádicas y con mayor limitación de efectos por los sistemas de combate, continúan hasta nuestros días, como lo muestran las estadísticas de causas de la última temporada, con el 8,4 % de las causas de incendios por quema agrícola y quema de desechos⁽³⁾.

La ley no prevé ninguna forma de estímulo económico o fiscal específico para apoyar al productor a solventar los costos que implican estas tareas de clausura y restauración. Cabe mencionar que para las repoblaciones pueden aplicarse los beneficios de la Ley Nacional 25.080, empleando especies nativas, que reconocen un incentivo económico no reintegrable diferenciado como especies de mayor valor maderero.

Capítulo X: Tasa retributiva de servicios de prevención y lucha contra incendios forestales o rurales. Artículo 39°.

Este constituye un punto novedoso, creando la *tasa retributiva de servicios de prevención y lucha contra Incendios Forestales o Rurales*, aplicable a los titulares de bosques nativos o implantados, determinando como base imponible la superficie detentada por el contribuyente.

Aquí se utiliza el criterio de aportes proporcionales al área a proteger por parte del sistema de Prevención y lucha contra Incendios, como contribución preventiva.

Como antecedente se puede mencionar que en la Provincia de La Pampa, la Dirección de Recursos Naturales tiene arancelado por la Ley Impositiva el asesoramiento para la autorización de quemaduras, fijando un monto por hectárea a quemar y por km recorrido para la visita a terreno. La Ley ya citada de Corrientes (1), para la categoría de productores calificados de poseer la capacidad económica para sostener un programa de protección, establece que deberán abonar la intervención estatal, con un tarifario de los servicios efectivamente prestados, actualizados anualmente.

Capítulo XI: Infracciones. Artículos 40 al 44.

En este capítulo se tipifican las acciones que se consideran infracciones, calificándolas en tres rangos: *leves, graves y muy graves*, según la magnitud de los daños que ocasionen las conductas que incurren en infracciones. Para su determinación se toma un criterio arbitrario, pero objetivo, clasificando como *muy graves* a los siniestros que afectan a más de 50 ha y *graves* aquellos menores a 50 ha. A esto se agrega la consideración de la permanencia del daño y el valor respecto a la conservación del área dañada, calificando como *muy grave* cuando se trate de áreas intangibles o que no puedan recuperarse, mientras que son *graves* cuando afectan solo el vuelo y no comprometen la regeneración natural.

Esta categorización en tres niveles tiene como antecedente la Ley de Andalucía, España⁽¹⁰⁾.

Capítulo XII: Sujetos responsables y reparación de daños. Artículos 45 y 46

En estos artículos se responsabiliza por las infracciones tanto a personas físicas como jurídicas, cuando las efec-

túan por sí o en calidad de empleadores de los individuos que las ocasionen. También se establecen montos de las sanciones, cuantificados en módulos, cuyo valor monetario está fijado por la Ley Fiscal general de la Provincia, que se actualiza anualmente.

Capítulo XII: Sanciones. Artículos 47 al 50.

Establece el régimen sancionatorio, graduado desde el *apercibimiento* (a), *multa* (b), *suspensión temporal de actividades* (c) y el *decomiso de materiales o equipos* (d). También se establecen los montos de las multas en módulos, graduadas desde 1 módulo para las infracciones leves, hasta 4000 módulos para las muy graves, estableciendo como criterios de aplicación el valor de la masa afectada, los antecedentes del infractor y las circunstancias agravantes o atenuantes, también descriptas en este capítulo.

Este criterio de utilizar unidades de referencia no monetarias, evita la pérdida de valor de las multas por efecto de la depreciación de la moneda, dándole mayor permanencia de la norma en el tiempo. La Ley de Córdoba la denomina "unidad de multa", equivalente a un sueldo de peón rural vigente al momento de la sanción, la provincia de la Pampa utiliza como referencia el valor de litros de Gas oil, mientras que Jujuy utiliza otro combustible, en este caso el valor del litro de nafta súper.

Capítulo XIV: Procedimiento. Artículos 51 al 54.

Marcan los pasos a seguir por la Autoridad de Aplicación en el proceso sancionatorio y también establece un

plazo de 5 años para la confección de los Planes prediales de protección.

Según M. A. Victoria (11), en su trabajo referido a "Quemas Prescriptas", de los daños producidos por el incumplimiento de las normas referidas al fuego prescripto pueden derivarse tres tipos de responsabilidad: administrativa, civil y penal. Este concepto puede ampliarse para los incendios en general. Esta Ley tiene su incumbencia en relación a la "responsabilidad administrativa", dando la competencia a la Autoridad de Aplicación para aplicar el procedimiento estipulado y las sanciones consignadas.

Como en la aplicación de otras leyes, para la puesta en práctica de ésta, resultará dificultoso encontrar y comprobar fehacientemente la culpabilidad sobre algún hecho que ocasione un siniestro.

La aplicación de la sanción administrativa es independiente de los procedimientos referidos a la "responsabilidad civil", que tienen por fin la reparación económica del perjuicio ocasionado y a la "responsabilidad penal" por la comisión de "delitos contra la seguridad pública", encuadrados en el Código penal argentino, como son expresamente reconocidos los incendios que dañen a bienes rurales.

Finalizando, se invita a los Municipios a adherir a la Ley, dado que, como ya se mencionó anteriormente, una porción importante del área forestal de la provincia está en jurisdicción municipal.

Un amplio glosario de terminología específica sobre la problemática de incendios forestales se incorpora como anexo del articulado de la ley, que si bien

resulta útil para que el ciudadano ajeno al tema comprenda algunos vocablos técnicos incluidos en el texto, o se brinde el sentido inequívoco de estos términos, podría resultar excesivo por su detalle para una Ley de carácter general como la presente.

Bibliografía

- (1) Senado y Cámara de Diputados de la provincia de Corrientes. Ley N° 5.590 . 5 de Noviembre de 2003.
- (2) Schmidt, Walter 1996. "Incendios en la Patagonia II". Ficha técnica. Patagonia Forestal 2 (4):5.
- (3) Dirección General de Bosques y Parques. 2004 SISTEMA OPERATIVO DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA INCENDIOS FORESTALES-INFORME FINAL Campaña 2003-2004
- (4) Rodríguez, Norberto. 2003 "Control de Incendios". Fuego en los ecosistemas argentinos. Ediciones INTA - Cap. 24 : 269.
- (5) Ley 13.273. Texto Ordenado. Boletín Oficial 24/11/1995) Capítulo de Prevención y lucha contra incendios. Art.34 a 39.
- (6) Oudkerk, Lucas; Patorino, Mario y Gallo, Leonardo. 2003 Siete años de experiencia en la restauración postincendio de un bosque de Ciprés de la Cordillera. Patagonia Forestal 9 (2) : 4.
- (7) Urretavizcaya, Florencia, Defossé, Guillermo y Taladriz, Luciano. 2002. Restauración ecológica postincendio en bosques de ciprés de la cordillera. Patagonia Forestal 8 (2) :2.
- (8) Kitzberger, Thomas. 2003 Regímenes de fuego en el gradiente bosque-estepa del noroeste de Patagonia: variación espacial y tendencias temporales. Fuego en los ecosistemas argentinos. Ediciones INTA - Cap. 8 : 79.
- (9) Defossé, G. Et al 1999. "Respuesta de la vegetación al fuego en el Noroeste del Chubut". Informe PIA-CONICET 6387/97 CENPAT.10 pág.
- (10) Junta de Andalucía. 1999 Ley de incendios Forestales de la Comunidad de Andalucía (Ley 17/1999). Boletín Oficial N° 82, 17 Julio 1999.
- (11) Victoria, María A. 2003. Encuadre jurídico del fuego prescripto. En Fuego en los Ecosistemas Argentinos-Kunst, C. et al. INTA Capítulo 26 : 285.

