

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES
CONVOCATORIA 2004-2006**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN ESTUDIOS SOCIO AMBIENTALES**

**GOBERNANZA COMUNICATIVA E INCENDIOS EN ÁREAS PROTEGIDAS,
UN EXAMEN COMPARATIVO ENTRE LOS ENFOQUES “INTEGRADOR” Y
“SEPARATISTA”**

WALTER BENJAMÍN RIVERA CORIA

QUITO, DICIEMBRE DE 2009

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES
CONVOCATORIA 2004-2006**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN ESTUDIOS SOCIO AMBIENTALES**

**GOBERNANZA COMUNICATIVA E INCENDIOS EN ÁREAS PROTEGIDAS,
UN EXAMEN COMPARATIVO ENTRE LOS ENFOQUES “INTEGRADOR” Y
“SEPARATISTA”**

WALTER BENJAMÍN RIVERA CORIA

ASESOR DE TESIS:

José Coello De La Zerda

LECTORES:

Eduardo Bedoya

Anita Krainer

QUITO, DICIEMBRE DE 2009

DEDICATORIA

A mis padres y abuelos, quienes me enseñaron el valor del ejemplo
y el sentido de la responsabilidad, del trabajo y la alegría.

Nunca había visto a Febo ni a Ares ni a Hermes, como se les llama, cuando ví ante mis ojos al que todos los hombres ensalzan como divino. Era rey de nacimiento, era magnífico contemplarlo de joven, pero estaba sometido a su hermano mayor y también a las mujeres más bellas. Gea no volverá a engendrar a un segundo Hércules, ni Hebe lo llevará al Empíreo; en vano se afana la poesía y en vano se atormenta a la piedra.

Quirón, en “Fausto” (Johann Wolfgang Von Goethe)

AGRADECIMIENTOS

A las personas que contribuyeron en la realización de este trabajo. En especial, a mis profesores Teodoro Bustamante, Mark Edelenyi y Alexei Páez, quienes durante mis estudios supieron despertar en mí el interés por la investigación transdisciplinar y la sensibilidad por la temática social. A los servidores públicos del Servicio Nacional de Áreas Protegidas boliviano, que participaron en la validación de la propuesta plasmada en el libro “*Propuesta para una Estrategia de Prevención y Control de Incendios en Áreas Protegidas de Interés Nacional del SNAP Boliviano*”, en especial, a José Coello y Carlos Ugarte; por sus valiosos criterios y desinteresado respaldo. Agradezco a mi familia, a mis padres, fuente de inspiración permanente. A Mónica, quien a pesar de la distancia no me dejó de alentar. A Claudia Terzo Torres, ex Directora de la Reserva Biológica Cordillera de Sama, en Bolivia, y a Vicente Diago, Director del Parque Natural de Sierra Calderona en España, por su confianza y apoyo desprendidos. A mis amigas y amigos en Quito y La Paz, María Fernanda Aillón, Lucía Lasso y Freddy Michel. Mis agradecimientos especiales, también, a la Fundación Carolina –España- e InWEnt –Alemania- por haberme proporcionado asistencia financiera para realizar este trabajo.

ÍNDICE

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTOS

| | Pág. |
|---------------|------|
| RESUMEN | 3 |

CAPÍTULO 1

| | |
|---|----------|
| AJUSTANDO EL PROBLEMA CON LA TEORÍA..... | 4 |
|---|----------|

| | |
|---|----|
| Orientación e Hipótesis del presente estudio | 4 |
| Selección de instrumentos metodológicos | 5 |
| Fundamentación e importancia del análisis comparativo | 7 |
| Ámbito y especificidades del término “gobernanza” | 10 |
| Dificultades para su conceptualización | 10 |
| Un rompecabezas etimológico..... | 12 |
| Su inevitable trascendencia global..... | 15 |
| Del monocentrismo estatista al policentrismo de la sociedad globalizada | 20 |
| Gobernanza y Acción Comunicativa | 23 |
| La influencia de Habermas | 23 |
| Cuatro tipos de acción | 27 |
| Gobernanza Comunicativa | 30 |
| Redes de Gobernanza Comunicativa | 32 |
| Escenarios propicios..... | 34 |
| Ambientación de un estudio de casos | 37 |
| Acerca de los casos seleccionados..... | 40 |
| Perfil de la gobernanza en Bolivia y España..... | 43 |
| Especificidades de la institucionalidad vigente | 43 |
| Semblanza del escenario de la gobernanza en Bolivia y España..... | 48 |
| Criterios clave de la gestión de desastres..... | 56 |
| El <i>Institutional Analysis and Development</i> como herramienta para la prevención..... | 63 |
| Gestión Compartida, la instauración de una nueva modalidad de gobernanza para la administración de las áreas protegidas en Bolivia..... | 69 |
| Ámbitos y Niveles..... | 75 |

CAPÍTULO 2

| | |
|--|-----------|
| EL INCENDIO DEL AÑO 2004 EN EL “PARC NATURAL DE LA SERRA CALDERONA” | 78 |
|--|-----------|

| | |
|--|-----|
| Régimen legal..... | 78 |
| Instrumentos de gestión del PNSC | 79 |
| Los incendios en la Sierra Calderona..... | 82 |
| El incendio del año 2004..... | 83 |
| El auge del negocio inmobiliario en las costas valencianas, ¿un factor de riesgo?..... | 94 |
| Una guerra política de baja intensidad..... | 99 |
| Divergencias | 100 |

| | |
|--|-----|
| Disputas, competencias y medidas de gestión..... | 102 |
| Contextualización de las críticas..... | 104 |
| La recalificación del suelo en la Comunidad Valenciana y los incendios, como temática de fondo..... | 106 |
| Reflexiones Finales..... | 113 |

CAPÍTULO 3

EL INCENDIO DEL AÑO 2002 EN LA RESERVA BIOLÓGICA

CORDILLERA DE SAMA..... 116

| | |
|--|-----|
| Aspectos legales..... | 116 |
| Instrumentos de gestión de la RBCS | 119 |
| Claves de la legislación boliviana en materia de incendios | 121 |
| Incendios en la RBCS | 124 |
| El incendio del año 2002..... | 125 |
| Los daños..... | 128 |
| Vulnerabilidades, metas razonables..... | 128 |
| Las tareas de control y sus damnificados | 129 |
| Ayuda recibida..... | 130 |
| Disputa de “utilidades” Vs. parsimonia administrativa | 130 |
| “Más soldados, menos generales” | 139 |
| El manejo mediático de la desinformación | 141 |
| ¿Emergencia? El sentido de oportunidad de la ayuda | 144 |
| Reflexiones Finales..... | 147 |

CAPÍTULO 4

UTILIZACIÓN DE CRITERIOS DE GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES PARA LA FORMULACIÓN DE UNA PROPUESTA DE ESTRATEGIA PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE INCENDIOS EN ÁREAS PROTEGIDAS DEL SNAP BOLIVIANO.....

150

| | |
|---|-----|
| Introducción..... | 150 |
| PASO 1: Identificación del problema de uso de los recursos | 152 |
| PASO 2 – Incentivos – características de los bienes y servicios..... | 155 |
| PASO 3. Incentivos – características de los usuarios y del escenario social | 158 |
| PASO 4. Incentivos – características de las reglas o normas..... | 160 |
| CONCLUSIONES.- Análisis de Incentivos..... | 163 |
| PASO 5 – Identificación de los objetivos | 164 |
| PASO 6 – Identificación de incentivos alternativos | 165 |

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 169

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

RESUMEN

Los incendios en áreas protegidas tienen un complejo trasfondo socioambiental, que no consigue ser adecuadamente visibilizado en el desempeño de la gestión pública, al igual que algunos de sus efectos ambientales y sociales más importantes. Con relación a los episodios de fuego, el enfoque de la Gobernanza Comunicativa postula que los intereses económicos y políticos son obstáculos preponderantes para la gestión ambiental, en aquellas situaciones en que se contraponen a los intereses ambientales. La presente investigación pretende, a través de la corroboración de esta formulación teórica, examinar qué capacidades se han expuesto por parte de las administraciones, en los dos principales modelos de gestión de áreas protegidas existentes en el mundo -el de la gestión “integradora” y el de la gestión “separatista”- en casos de incendios. Para ello se efectúa un estudio comparativo entre dos siniestros emblemáticos acontecidos en áreas protegidas “tipo” pertenecientes a ambos modelos: el Parque Natural de Sierra Calderona, en Valencia (España) y la Reserva Biológica Cordillera de Sama, en Tarija (Bolivia). Para finalizar, se desarrolla una propuesta de estrategia para la prevención y control de incendios en áreas protegidas correspondientes al modelo de conservación integradora, prevaleciente en América Latina, utilizando como basamento metodológico, una segunda variante teórica referida a la gobernanza de los recursos naturales.

CAPÍTULO 1 AJUSTANDO EL PROBLEMA CON LA TEORÍA

Orientación e Hipótesis del presente estudio

El establecimiento de una hipótesis para el presente trabajo pasa por recoger los aspectos fundamentales acerca de la elaboración teórica referida a la gobernanza y a la Gobernanza Comunicativa, como instrumentos de observación para describir la problemática de los incendios en áreas protegidas, las cuales son reconocidas como unidades de gestión no sólo de biodiversidad; sino indirectamente también, de un conjunto integral de procesos económicos, productivos, sociales y culturales.

Para ello se ha optado por la realización de un estudio comparativo de casos entre dos áreas protegidas pertenecientes a los dos modelos de gestión más extendidos en el mundo (“conservación integradora”, “conservación separatista”) que permita un análisis del abordaje efectuado por distintas administraciones, acerca de un mismo problema, en escenarios de gobernanza diversos. Al final, se formulará una propuesta para la prevención y control de incendios en áreas protegidas pertenecientes al modelo de “conservación integradora”, mediante una base metodológica adecuada.

También se asume que la visión tradicional de los incendios como un desastre o amenaza a la seguridad de los estados, parece no tomar debidamente en cuenta la existencia de otras razones económicas, culturales, productivas y ambientales, que constituyen la razón de ser de los espacios protegidos.

La hipótesis del presente trabajo es la siguiente:

Los intereses económicos y políticos relacionados con episodios de incendios en áreas protegidas, constituyen factores capaces de distorsionar los patrones de gobernanza establecidos, haciendo necesaria la revisión y perfeccionamiento de las formulaciones existentes en materia de gobernanza, prevención de incendios y desastres en áreas protegidas.

El objetivo principal consiste en identificar las principales falencias y oportunidades de los procesos de gestión de desastres en los distintos modelos de gestión de áreas protegidas existentes, efectuando un examen crítico en base a una perspectiva teórica adecuada, relacionada con la gobernanza.

Los objetivos secundarios son los siguientes:

- i.* Fundamentación teórica de una variante analítica adecuada para la realización del estudio;
- ii.* Examen teórico conceptual de los aspectos relacionados con incendios y áreas protegidas;
- iii.* Ambientación y desarrollo de un estudio comparativo de casos entre áreas pertenecientes a los sistemas integrador y separatista, basado en la variante analítica seleccionada;
- iv.* Búsqueda, fundamentación teórica y elaboración de una propuesta para la prevención y control de incendios en áreas protegidas.

La revisión bibliográfica previa ha permitido identificar como basamento teórico más adecuado para el análisis, una variante teórica de la gobernanza denominada Gobernanza Comunicativa, propuesta por el autor holandés Martijn Van Vliet. Su adecuada fundamentación requiere el tratamiento de determinadas cuestiones teóricas, que se abordan a continuación.

Selección de instrumentos metodológicos

La gestión de las áreas protegidas guarda una estrecha relación con las formulaciones teóricas desarrolladas en materia de gobernanza. Como antecedente, basta con mencionar las recomendaciones N° 16 y 17 formuladas en el V Congreso Mundial de Parques del año 2003 celebrado en Durban (Sudáfrica), que hablan acerca de la necesidad de mantener una “buena gobernanza” en áreas protegidas y de la “diversidad

de tipos de gobernanza en áreas protegidas”. La primera parte de la recomendación N° 16, menciona:

La gobernanza abarca la interacción entre las estructuras, los procesos, las tradiciones y los sistemas de conocimientos que determinan la forma en que se ejerce el poder y la responsabilidad y se adoptan las decisiones, y en que expresan su opinión los ciudadanos y otros interesados directos. Este concepto se aplica a las áreas protegidas en todos los niveles: de sitio, nacional, regional y mundial (UICN; 2003).

Es así, que en base al criterio de la gobernanza han sido desarrolladas las diferentes modalidades conocidas de gobernanza de espacios protegidos, las cuales son de acuerdo a la recomendación del Art. 17, las siguientes:

- a. la gobernanza descentralizada por entidades públicas estatales/provinciales o locales/municipales;
- b. la gestión con comunidades locales y otros interesados directos;
- c. territorios de comunidades indígenas o tradicionales administrados por las mismas comunidades para obtener medios de vida y para fines culturales y de conservación; y
- d. áreas protegidas administradas por entidades del sector privado con arreglo a contratos a largo plazo o directamente en virtud de títulos de propiedad privada sobre las mismas; y
- e. áreas protegidas objeto de conservación transfronteriza; (UICN; 2003)

Resulta coherente, por esta razón, que la temática de los incendios en áreas protegidas concerniente al presente trabajo, sea también abordada a través de los propios enfoques de la gobernanza; teniendo en cuenta que desde la suscripción del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB)¹ los procesos de gestión de áreas protegidas en los diferentes países se han ocupado de internalizar las directrices formuladas en el seno de este grupo de expertos internacional liderizado por UICN; razón por la que se puede reafirmar, como ya se dijo, que la gobernanza constituye un componente innegable de todos los regímenes de gestión de áreas protegidas alrededor del mundo.

¹ El mismo fue suscrito en 1992, en el ámbito de Naciones Unidas y se encuentra hasta la fecha, suscrito por 193 países. Mayor información en: www.cbd.int

La elección de la Gobernanza Comunicativa, tiene que ver con la necesidad de encontrar un enfoque interpretativo acorde a las características del trabajo, en función de lo cual esta variante teórica ofrece ventajas indudables:

- i) Propone un ámbito de abordaje teórico enfocado exclusivamente en la temática ambiental y su problema más relevante a nivel general, que es también el de las áreas protegidas: la degradación del medio ambiente;
- ii) Se aboca al tratamiento de este problema a través de la red de actores establecida en torno a un problema ambiental en específico, aspecto que es congruente con la utilización del modelo del IAD (*Institutional Analysis and Development*) en la formulación de una propuesta de prevención y control de incendios en áreas protegidas prevista como resultado del estudio;
- iii) Su alcance plantea superar el tradicional enfoque burocrático de las administraciones ante la problemática ambiental, que coincide con el avance sugerido en la hipótesis de trabajo, acerca de perfeccionar los modelos de gobernanza existentes;
- iv) Propone una perspectiva de análisis que abarca el complejo de factores contemplados dentro los estudios de caso del presente trabajo, donde se plantea una fuerte disputa entre intereses económicos, políticos y ambientales; cuya interacción constituye precisamente, el núcleo de análisis de la denominada Gobernanza Comunicativa.

Fundamentación e importancia del análisis comparativo

El estudio sociológico de los desastres en Latinoamérica ha tenido carácter esporádico, debido al predominio del conocimiento tecnocrático (Da Cruz; 2003: 17) en el tratamiento de los mismos, que ha dado protagonismo a ciencias tales como la geografía, geología o la ingeniería ambiental por sobre disciplinas sociales; en concreto, de la sociología.

Esto se ha debido a la concepción de los desastres como fenómenos ajenos a la “normalidad” y “predecibilidad” (sic) (Lavell; 1993: 115) de la vida cotidiana de la

sociedad; como acontecimientos aislados sobre los cuales la voluntad social no tiene ningún tipo de incidencia y que pueden ser contrarrestados solamente a través del accionar de la tecnología, por medio de tareas de predicción, socorro u obras de ingeniería.

No obstante, la novedosa incursión de la sociología en el ámbito de los “desastres naturales”, que se ha producido en los países desarrollados durante las últimas décadas, ha impuesto su desmitificación con relación al adjetivo de “naturales”; introduciendo cambios que han conducido, entre otras cosas, a la consideración de dichos episodios como verdaderos “procesos”, en cuya manifestación el comportamiento humano cumple un rol trascendente a través de criterios concretos, tales como prevención, riesgo y vulnerabilidad.

A pesar de ello, el estudio sociológico de los desastres no ha alcanzado a desarrollarse adecuadamente en Latinoamérica, en donde a criterio de algunos autores (Lavell; 1993: 114-116) el interés de los investigadores no ha alcanzado sostenibilidad en el tiempo debido a la insuficiencia de las condiciones necesarias para realizar investigación académica, que puede atribuirse fundamentalmente, al carácter esporádico de la atención que se presta a los desastres, en virtud de la cual sólo reciben atención aquellos eventos de determinada magnitud y con efectos más perjudiciales. Esto ha motivado que las condiciones para realizar investigación sociológica hayan sido propiciadas aisladamente, asociadas tan sólo a este tipo de eventos, por investigadores que les dedican atención momentáneamente.

Tal parece que los desastres siguen siendo concebidos en Latinoamérica como hechos naturales, esporádicos y del dominio de determinadas disciplinas técnicas; se cree que su atención corresponde a los organismos del Estado, quienes a su vez son los únicos que tienen el predominio en el uso de los recursos y la tecnología para atenderlos.

Se ha dicho en consecuencia, que la integración de la sociología como disciplina analítica en el tratamiento de los desastres, en función de todos los factores señalados, resulta un aspecto que sólo podrá conseguirse en el contexto latinoamericano, mediante

la integración del científico social en los círculos intelectuales involucrados en la investigación “transcultural y transnacional”. Este abordaje, planteado originalmente por Dynes y reproducido por Lavell, pone de relevancia la importancia de la investigación comparativa, como factor “crítico”, en el entendimiento del primero de ellos, para que los desastres puedan pasar a convertirse, de “desgracias aisladas, idiosincrásicas y no sociales” en verdaderos fenómenos de importancia social (Lavell; 1993: 116).

Así, la realización de investigación comparativa en el caso que nos ocupa, constituye una contribución directa a la interiorización de los más recientes desarrollos del conocimiento sociológico en materia de desastres, dentro del contexto latinoamericano.

También por otro lado, desde el punto de vista de la gestión de áreas protegidas, el planteamiento de una investigación comparativa permitirá obtener una corroboración de los fundamentos teóricos del trabajo, en los dos contextos representativos de los estilos de gestión de espacios protegidos prevalecientes en el mundo, el de la llamada “conservación integradora” y el de la conservación tipo “parque nacional”. Como tal, el presente trabajo se ocupará de analizar la influencia experimentada en cada uno, atribuible a la intervención de los mecanismos tradicionales de gestión de desastres, para tratar de identificar y describir las razones por las cuales los incendios continúan constituyéndose en un problema de gestión relevante en sitios de vulnerabilidad y conocer en qué margen éste puede considerarse un problema atribuible a la ingerencia sistémica, en sentido sociológico.

Pese a las diferencias de enfoque de los estilos de gestión existentes, los instrumentos, estrategias y modos de organización de las actividades de gestión en las distintas áreas protegidas del mundo, siguen un patrón común que ha sido instaurado en base a instrumentos jurídicos y directrices internacionales tales como la Convención de Biodiversidad y los lineamientos trazados por UICN (Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza), conjuntamente con otras organizaciones internacionales de trabajo sobre biodiversidad. Esto nos permite concebir la existencia de sistemas compuestos por elementos comunes comparables, que serán analizados en su aplicación

a partir de dos estilos de conservación distintos en el tratamiento de un mismo problema, en escenarios diferenciados cuyo análisis será enriquecido mediante el abordaje de temáticas trascendentales, tales como la influencia de la cooperación financiera en la relación entre gestión de desastres y gestión de áreas protegidas, las diferencias fundamentales entre sistemas de gestión de biodiversidad en el contexto de intercambio norte-sur o la influencia del pensamiento sociológico en la gestión de áreas protegidas, entre otros.

Ámbito y especificidades del término “gobernanza”

Dificultades para su conceptualización

El término “gobernanza” ha sido empleado por tal cantidad de disciplinas que pueden atribuírsele diferenciaciones y especificidades. Sin embargo, para algunos autores como Van Kersbergen y Van Waarden, si bien no resultaría posible esperar una futura universalización del mismo, dada la diversidad de patrones teóricos y metodológicos, tal parece que pudiera aspirarse al menos, a que el término llegue a convertirse en un vehículo de comparación, aprendizaje mutuo e inspiración teórica (Van Kersbergen; Van Waarden; 2004: 143-171).

Los autores mencionan que pese a que su utilización se ha convertido en una verdadera “industria en desarrollo” en los últimos años, existen diferentes orientaciones que se le han venido atribuyendo, de entre las cuales destacaremos, a nuestro juicio, las más representativas.

Entre las definiciones o nociones amplias tenemos la introducida por Keohane y Nye, que considera a la gobernanza como:

... 'el proceso y las instituciones, formales e informales, que dirigen y restringen las actividades colectivas de un grupo... La gobernanza no necesariamente precisa ser conducida en forma exclusiva por gobiernos y las organizaciones internacionales a las cuales aquellos delegan autoridad. Firmas privadas, asociaciones de firmas, organizaciones no gubernamentales (ONGs), y asociaciones de ONGs [y organizaciones de la sociedad civil – énfasis mío] todas se vinculan en esto, a menudo en asociación con los cuerpos gubernamentales, para crear gobierno; a

veces sin autoridad gubernamental (Kwadwo, et.al, 2004: 162) (La traducción es mía. Se mantiene entre corchetes la apostilla del autor que utiliza esta cita).

Definiciones similares son ofrecidas por Jessop, para quien gobernanza se refiere “...a los mecanismos y estrategias de coordinación adoptados frente a la compleja interdependencia recíproca entre actores operativos autónomos, organizaciones y sistemas funcionales” (Jessop, 2005: 52) (La traducción es mía); Bache y Flinders, para quienes gobernanza, en su acepción más común, “...describe el incremento de roles de los actores no gubernamentales en la elaboración y asignación de las políticas públicas” Matthew (Bache y Flinders, 2005: 97); Moreau Defargues, cit. por Issalys Pierre: “...un proceso para la organización y gestión de las sociedades humanas , por medio del reconocimiento y fomento de la diversidad” (Yssalys, 2005: 180).

Kooiman ofrece una definición de gobernanza compatibilizada con la de *governing*, o “gobernación”². *Governing* es considerado como:

...la totalidad de interacciones en las cuales tanto actores públicos como privados participan con el objetivo de solucionar problemas sociales o de crear oportunidades societales; atendiendo a las instituciones como contextos para estas interacciones de governing; y estableciendo un fundamento normativo para tales actividades (Kooiman, 2006: 4).

Gobernanza “puede ser vista como la totalidad de concepciones teóricas de *governing*” (Kooiman, 2006:4) (las traducciones son mías).

La “Gobernanza” se encuentra definida en el Diccionario de la Lengua Española como:

1. f. Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.
2. f. ant. Acción y efecto de gobernar o gobernarse (RAE, 2007).

² *gobernación*.

(Del lat. *gubernatĭo, -ōnis*).

1. f. Acción y efecto de gobernar o gobernarse.

2. f. Ejercicio del gobierno.

3. f. En algunos países, territorio que depende del Gobierno nacional.

4. f. Ministerio de la Gobernación (RAE, 2009).

A su vez, durante los últimos años los procesos políticos e institucionales en Europa han conducido a una reestructuración de la autoridad entre los estados y los diferentes niveles de gobierno, dando lugar a la adopción del modelo de gobernanza conocido como “gobernanza en múltiples niveles” o “gobernanza multinivel”. Este fue desarrollado por estudiosos de la Unión Europea que pretendían “elaborar un marco para el análisis conceptual de las relaciones de la UE, el Estado y los gobiernos subnacionales” (Peters; Pierre; 2002: 432).

Un rompecabezas etimológico

Encontrar un concepto definitivo para *Governance* quizá tampoco resulte tarea fácil, dadas la existencia de divergentes ópticas de los autores. Sin embargo, obtener este consenso se podría considerar sencillo comparado con el todavía inconcluso y complejo proceso de adaptación que ha encontrado el término en el léxico castellano.

La atribución de diferentes términos al original *Governance* del inglés, continúa ocasionando problemas no sólo a traductores y lingüistas, sino también a estudiosos y autores, muchos de los cuales quizá por la excesiva ligereza en el empleo del término o la influencia del inglés, coadyuvan –todavía- en la profundización del problema.

El asunto terminológico no puede ser poco relevante para un trabajo de investigación como el presente, dada su realización en idioma castellano y la necesidad de entender de qué realmente se habla en la literatura especializada en este idioma, así como de definir el mejor tratamiento que nos correspondería otorgar a este término, en adelante.

Amadeu Solá, en el artículo “La traducción de *Governance*” menciona hasta 6 vocablos más comunes que aparecen en textos en español, provenientes de traducciones oficiales y no oficiales, que toman como referencia el inglés *Governance*: “*Gobernanza*”, “*Governance*”, “*Gobernancia*”, “*Gobernabilidad*”, “*Gobernación*”, “*Buen Gobierno/mal gobierno*”.

Según la frecuencia en su uso, se considera que “Gobernabilidad” es el término que ha tenido un mejor posicionamiento en publicaciones en nuestro idioma, de acuerdo al número de referencias existentes, que el autor menciona. No obstante, su uso conlleva una absoluta confusión con el inglés *Governability* y el uso del propio término “Gobernabilidad”, que existe también en idioma castellano, definido en el Diccionario de la Lengua Española como “1. f. cualidad de gobernable” y que en su segunda acepción eleva la confusión a niveles aún mayores, al definir: “2. f. gobernanza (□ arte o manera de gobernar)” (RAE; 2007) (subrayado mío). Ambos términos entonces, terminarían siendo sinónimos, de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española.

“Gobernanza”, por sí misma, no parece haber sido un término demasiado afortunado tampoco para homologar el inglés *Governance*. Pero esta palabra tiene a su favor encontrarse inserta en el Diccionario de la Lengua Española, en donde a pesar de todo, se le atribuye un origen tan antiguo (mediados del Siglo XV según se ha podido estimar) que aún se considera un arcaísmo de nuestro idioma³; aspecto que ha sido corroborado a través de una consulta efectuada a la Real Academia de la Lengua Española, en fecha 29 de mayo de 2007, de donde obtuvimos la siguiente respuesta: “El término *governance* ha sido adaptado y traducido aprovechando una voz que ya existía en español medieval y que había caído en desuso”⁴ (Consulta obtenida en fecha 29 de mayo de 2007. Ver anexos).

Desde hace pocos años “Gobernanza” ha retomado vigencia, aunque con una atribución de significado distinta, gracias al auge del vocablo inglés *Governance*. Sin embargo

³ Para darnos una idea acerca de la antigüedad de este término dentro de la lengua castellana, la segunda acepción que se le atribuye, ofrecida por el Diccionario de la RAE le asigna la abreviación preliminar “f.ant”, que de acuerdo a la explicación de abreviaturas empleadas por el mismo diccionario, corresponde a: “*Acepciones con la marca anticuado o antiguo (abreviada en «ant.»), cuando su última documentación no es posterior a 1500*” (Diccionario de la Lengua Española – Vigésima segunda edición: Consulta realizada en Internet, en: <http://www.rae.es/>. Última visita: 22 de mayo de 2007). También lo constata Solá cuando incorpora la siguiente referencia de “*governança*” -como se utilizaba el término en aquel entonces- en textos castellanos del Siglo XV: “*«E por ser la concordia más durable, e porque no viniese entre ellos más división, partieron la governança del reyno: quedó la Reyna por gobernadora de Castilla toda, fasta los puertos, e el ynfante de todo lo ál, de los puertos fasta el Andalucía.»* (Díaz de Games, , 1431-1449, RAE, CORDE)” (subrayado introducido por el autor): SOLÁ, Amadeu (2000): “*La traducción de governance*”, en “*PUNTOYCOMA – Boletín de las Unidades Españolas de Traducción de la Comisión Europea, No. 65 Septiembre/octubre de 2000*”; p. 2 (13 p.); Disponible en Internet, en: <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/numeros.html>; última visita: 21 de mayo de 2007.

⁴ Esta consulta fue realizada a la dirección electrónica: consu2@rae.es, de la Real Academia de la Lengua Española.

todavía subsiste una pugna no resuelta con el término “Gobernanza” para lograr hacerse con la titularidad de esta suerte de “vacancia” terminológica. Ya que según constata el propio Solá, este último término goza de presencia significativa en los textos, pero se le pueden mencionar tres importantes desventajas:

- i) Los más recientes libros y documentos demuestran una marcada inclinación por el uso del término “gobernanza”⁵ a pesar de que en algunos casos puede hallarse traducido incluso como “governanza”⁶. Otro argumento que apoya fuertemente esta versión de las cosas, consiste en la publicación del *White Paper on European Governance* publicado por la *Commission of the European Communities* el 25 de julio de 2001, cuya traducción oficial al español lo ha dado a conocer como: “Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea”;
- ii) “Gobernanza” es un término que se encuentra incluido en el Diccionario de la Lengua Española, y por tanto cuenta con presencia oficial dentro del idioma español, a diferencia de “Gobernanza”, que carece de esta calidad (RAE: 2007);
- iii) La sinonimia del término “gobernanza” con “governabilidad” resulta insostenible, dadas las obvias dificultades prácticas en la traducción de la terminología *Governance/Governability* proveniente del inglés. De profundizarse el uso de ésta, tal como sugiere la creciente y profusa literatura relativa a *Governance/Governability* existente en la actualidad, quizá pueda

⁵ Pueden mencionarse importantes documentos oficiales recientemente traducidos al español, como el llamado “Código de Gobernanza” adoptado por Naciones Unidas (Disponible en Internet, en: <http://www.un.org/spanish/reform/governance/report.html>); los principios de “Buena Gobernanza” provenientes del Congreso Mundial de Parques celebrado por UICN durante el año 2003; el llamado “Libro blanco sobre la gobernanza europea” publicado por la Comisión de Comunidades Europeas en 2001, o la “Estrategia del Banco Mundial sobre Gobernanza y Anticorrupción” emitida el año 2006. En cuanto a literatura especializada en idioma castellano, se encuentran infinidad de obras, entre las que de mayor renombre podemos mencionar: MORATA, Francesc (2004): “*Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*”; Edit. Tirant lo Blanch; Valencia; 429 p.; PRATS Y CATALÁ, Joan (2005): “*De la burocracia al Management, del Management a la Gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*”, Madrid, Instituto Nacional de Administración; 209 p.; CERRILLO Y MARTÍNEZ, Agustín (2005): “*La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*”; Madrid; Instituto Nacional de Administración Pública; 262 p.; J. ROMERO Y J. FARINÓS [eds.] (2006): “*Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*”; Publicacions de la Universitat de València/Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Colección Desarrollo Territorial Nº 1; Valencia; 414 p.

⁶ Como se puede verificar de algunos documentos existentes bajo los registros del Banco Mundial, en su página Web: www.worldbank.org.

esperarse una futura separación e individualización de los significados de ambas palabras al interior del idioma español como producto de su popularización por el uso, que pueda terminar arribando a la equiparación con los términos equivalentes del inglés: *Governance/ Governability*.

Para zanjar el tema, y obligado a tomar partido por alguna de las fórmulas existentes, optaré por mantener la equiparación “Gobernanza/Gobernabilidad” con los vocablos originales del inglés; debido a la intensificación de su uso al presente. Al igual que muchos de los autores consultados, se entenderá entonces por *governance*: “gobernanza” y por *governability*: “gobernabilidad”.

Su inevitable trascendencia global

Algunos autores intentan explicar la existencia de una “sociedad global” en la que el mundo actual se estaría convirtiendo, contabilizando hitos históricos como el desastre de Chernobyl, la revolución de Internet, o el auge de la aviación comercial. Las cambiantes características del mundo en que vivimos invitan a imaginar cuales serán las tendencias a seguir en la presente realidad superpoblada y superconectada en la que los cambios introducidos por el ser humano ya demuestran capacidad de afectar a todos, globalmente.

La globalización trata de ser explicada desde distintos niveles de análisis, pero en sentido general es interpretada como un fenómeno que caracteriza al mundo actual no sólo expandiendo oportunidades y posibilidades de cooperación de personas e instituciones, sino también creando y profundizando dependencias y un conjunto de fenómenos no deseados, como la formación de una sociedad del riesgo (Beck), en el plano económico una creciente polarización entre sectores ricos y pobres⁷ (Clarke; De la Rama; 2006: XV), la expansión de relaciones de riqueza y poder a través de regiones y

⁷ “The primary consequence of globalization is the more intense generation of inequality” (La traducción es mía).

continentes⁸ (Clarke; De la Rama; 2006: XVII) o un incremento de relaciones sociales caracterizadas por rasgos de rechazo y xenofobia.

Muchos autores acuerdan que la globalización genera por sí misma la formación de movimientos contestatarios u opuestos, en el sentido del término “*fragementation*” (Rosenau; 1997: 118) acuñado por Rosenau y que acontece además estructuralmente, es decir, alternando a veces con asombrosa simultaneidad a un cada vez menos determinable conjunto de efectos económicos, comunicativos, sociales o políticos. La globalización se encuentra muy bien caracterizada por fuerzas principales como la interacción y la interconexión.

No obstante, no puede olvidarse la preponderancia de la dimensión económica de la globalización sobre el resto de sus consecuencias, tal como Held puntualiza:

A pesar de la existencia de convicciones ideológicas divergentes, existe todo un set compartido de opiniones acerca de que la globalización resulta sobre todo un fenómeno económico; que existe una economía global cada vez más integrada hoy; que las necesidades del capital global imponen una disciplina económica neoliberal ante todos los gobiernos, al extremo que la política no es más el "arte de lo posible", sino más bien la práctica de la "gerencia económica sana" (Kwadwo; 2004: 13).

Ohmae, Hirst y Thompson refuerzan tal opinión al puntualizar el primero que el proceso social y político generados por la globalización están subordinados a las fuerzas económicas, habiéndose convertido la economía nacional en una unidad “artificial e incluso disfuncional”, y los segundos, que la globalización tiende a no hacer caso de los procesos sociales y políticos, considerando al mundo como un simple mercado competitivo abierto y que la ubicación de la actividad económica en realidad es dictada solo por “puras consideraciones comerciales” (Kwadwo; 2004: 163).

Una mayoría de autores no son capaces de definir con claridad los términos en que ocurren estos intercambios entre interdependencia y globalización. Se asume que los

⁸ “Una economía internacional vincula distintos mercados nacionales; una economía global fusiona mercados nacionales dentro de un todo coherente” (La traducción es mía).

componentes de esta relación conforman un todo extremadamente complejo, poco indefinido y dinámico.

Barry Jones, en un análisis relativo a los aspectos económicos, analiza las consecuencias de globalización e interdependencia, a partir del planteamiento de una difícil pregunta de análisis: si la interdependencia internacional o globalización es la causa de una serie de circunstancias significativas o resulta ante todo, su consecuencia.

Ante la intensificación de las relaciones comerciales entre los estados que es impulsada por la generación de estas formas de globalización e interdependencia relata que algunos análisis interpretan que el fenómeno resulta una consecuencia de decisiones compartidas tomadas entre estados y empresas, mientras que en otros es considerado como una coacción que se ejerce sobre las acciones de ambos: estados e intereses económicos privados (Jones; 1995: 199).

Los ámbitos principales que el autor define como aspectos de análisis relativos a las consecuencias de la interacción entre globalización e interdependencia, son:

- i)* La efectividad de la economía “nacional” y de las políticas industriales, en que se refiere al impacto del fenómeno ocasionado por ambos tipos de eventos transnacionales sobre las políticas económicas domésticas de los países;
- ii)* Globalización y transformación de la economía doméstica, donde habla de la afectación de estructuras y de determinados ámbitos de las economías estatales. Por ejemplo, menciona que la carencia de empleo en países desarrollados constituye una inevitable consecuencia del “entusiasmo” en el ingreso al mercado de otros países menos industrializados;
- iii)* Globalización e interdependencia en las relaciones “Norte-Sur”, donde destaca que la profundización del proceso capitalista acarreado por ambos factores conduce a la creación de economías dependientes y subordinadas permanentemente, debido a una política económica internacional que conduce a la explotación;

- iv) La intervención de los actores no estatales dentro del proceso, en donde habla acerca del accionar de las compañías transnacionales (TNCs o *Trans National Companies*) o de los grupos terroristas, destacando la ruptura entre la desconexión generada entre la real economía mundial y el mundo de las finanzas internacionales; aunque olvida mencionar la preponderancia de otros actores relevantes;
- v) Los límites a la democracia, donde destaca los peligros de los desarrollos cambiantes en la arena internacional que son capaces de generar reacciones antagónicas o antidemocráticas;
- vi) Política exterior y seguridad, donde habla de los peligros emergentes de la hegemonización de las políticas internacionales y la aparición de corrientes antagónicas y la aparición de conflictos “nacionalistas”;
- vii) Las posibilidades para la paz y prosperidad, en donde habla de los posibles efectos benignos de la globalización e interdependencia, que podrían obtenerse de una nueva división del trabajo creando sociedades especializadas en la producción de bienes y servicios propios con ventajas comparativas (Jones; 1995: 202-214).

Dirk Messner plantea lo controversial del concepto “sociedad global”, debido a la imposibilidad de satisfacer globalmente los requerimientos correspondientes al clásico concepto del “Estado-nación” contemporáneo, tales como el mínimo consenso que supone la existencia de toda sociedad, condición de la que no se puede hablar en el nivel global; la ausencia de equidad social y condiciones de vida comparables entre las sociedades actuales, que permitan aproximarse a la existencia de un contrato social; rasgos culturales comunes (*cultural commonalities*) entre sociedades; o la persistencia de la figura del Estado, en el sentido de que la existencia de una “sociedad global” debería requerir en este mismo sendero lógico, la conformación de un “Estado global” (Messner; 2002: 24-25).

Rosenau en cambio, considera que la existencia de un criterio global de gobernanza podría explicarse como resultado de la interactividad entre ontología y paradigma. La primera, definida como “una amplia suposición efectuada por las personas acerca de la

naturaleza de la realidad”⁹ (Rosenau; 2006: 112-113) y el segundo, como “una especificación empírica de lo que originan los supuestos que una ontología abarca” (Rosenau; 2006: 112-113). Siguiendo tales definiciones, para este autor las ontologías permiten identificar los componentes esenciales del ámbito que comprenden, pudiendo considerarse estáticas; mientras que los paradigmas posibilitan en cambio, el movimiento de los componentes, llegando a focalizar tanto en los cambios como en las estabilidades que comprenden el todo.

Como consecuencia:

Sucede que mientras su ontología [la del conjunto, o “todo”] identifica qué actores se dedican y con qué formas de comportamiento a sostener una particular forma de gobernanza global, su paradigma [el del conjunto, o “todo”] se enfoca en cómo y cuándo los actores están en probabilidad de mantener o variar su comportamiento (Rosenau; 2006: 112-113).

La existencia de ontologías y paradigmas de acuerdo a Rosenau, se sostendría en la necesidad humana de explicar la realidad, para cuyo fin son tomadas tan sólo algunas de sus características, dada la imposibilidad de la gente por comprenderlo todo.

En escenarios de discusión como éstos prosigue desenvolviéndose la polémica actual referida a la gobernanza, en un mundo en el que el modelo del Estado-nación ha perdido gran parte de sus roles, de los que participan un conjunto de nuevos actores salidos de una realidad cuya complejidad va en aumento. Un mundo que ha llegado a experimentar una progresiva difusión de la autoridad que evoluciona en correspondencia con un detrimento de la jerarquía (Rosenau; 2006: 115).

Nuscheler, para quien resultaría más apropiado servirse del término “internacionalización” a fin de describir con mayor propiedad los efectos del fenómeno globalizante, identifica como puntos de convergencia esenciales acerca de sus efectos, los siguientes (Nuscheler; 2002: 157-158):

⁹ La traducción es mía, cuyo original alude a: ontología como: “... to the broad assumptions that people make about the nature of reality”, y paradigma: “...empirical specification of what follows from the assumptions encompassed by an ontology”.

- i) La globalización no es un fenómeno enteramente nuevo, sino tan sólo el resultado de la 'europeización' del mundo, que viene dándose desde hace siglos atrás. Por ello, al estar siguiendo el curso natural de la historia no convendría detenerse en análisis exhaustivos, sino realmente en tratar de descubrir cómo pueden los antiguos Estados-nación preservar su capacidad para gobernar y resolver sus problemas en este nuevo escenario en que las fronteras desaparecen paulatinamente.
- ii) La globalización -en un contrasentido absoluto- promete la creación de un solo mundo aunque en su despliegue lo polariza, produciendo ganadores y perdedores. Reportes globales sitúan en un extremo a los países que integran el privilegiado círculo de la OCDE¹⁰, con elevados índices económicos, tecnológicos y sociales; y en el otro se encuentran regiones enteras del planeta marginalizadas económica y políticamente.
- iii) El mercado mundial fija los niveles de competitividad que deben alcanzar los países en su camino al desarrollo. Esto sigue generando, a pesar del incremento de regulaciones al comercio en todo el mundo, un imparable debilitamiento de los estándares humanos y ambientales.
- iv) El fenómeno globalizador genera la riesgosa tendencia de establecer una percepción también 'globalizada' de la realidad, que aísle la posibilidad de tomar conocimiento de la existencia de las múltiples interdependencias que también acontecen en remotas regiones del planeta, generando insensibilidad ante su potencial efecto *boomerang*.

Del monocentrismo estatista al policentrismo de la sociedad globalizada

El modelo del Estado-nación originado en la paz de Westfalia, que dio origen al concepto de soberanía de los estados¹¹ (Porto; 2001: 21) se encuentra actualmente en crisis, de acuerdo a distintos autores.

¹⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, o en inglés OECD (Organization for Economical Cooperation and Development).

¹¹ “El Tratado de Westfalia, en el siglo XVII, vino a consagrar no un derecho internacional, como se dice usualmente, sino un derecho interestatal y, con éste, el principio de soberanía del Estado territorial moderno ...”.

El desenvolvimiento de las relaciones de poder en el mundo que tuvo curso durante el siglo XX, especialmente después de las dos posguerras mundiales, condujeron a la difusión del concepto de soberanía emergente de Westfalia, entre varios estados del mundo.

Mientras Estados Unidos y la ex Unión Soviética jugaban una suerte de “partida de ajedrez” por la reconfiguración y homogeneización económica y política de la Europa en tiempos de la segunda postguerra, muchas de las excolonias europeas en Asia, África y Latinoamérica interiorizaban los conceptos de soberanía estatal y participaban de aquella disputa alineándose en alguno de ambos bloques, proceso denominado por Krasner como “descolonización”, debida a la reducción de la influencia de los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial (Krasner; 1999: 186-187), que según el mismo autor motivó la aplicación de una política mayormente intervencionista por las dos potencias mundiales de la época dentro de los países de Europa, en cuyo lugar los países del tercer mundo experimentaron una interiorización de los valores de la soberanía, en un entorno que podría calificarse como “menos vigilado”.

Uno de los aspectos característicos en el cambio de la gestión pública debido a la influencia del proceso globalizador tiene que ver con un incremento de la discrecionalidad en la toma de las decisiones públicas, en detrimento de las formas de control que se conoce, entre las que se incluye al propio Derecho que ahora más que antes debe reconocer su exagerada lentitud ante la nueva dinámica de las necesidades de gobierno (Prats; 2005:23). La naturaleza de estas dinámicas produce nuevas necesidades de control en la toma de decisiones públicas, para cuya satisfacción y la de crecientes necesidades sociales, dada la pérdida de capacidad de las instituciones públicas para resolverlas (Rosenau; 1997: 73-74) ha empezado a ensayarse con diferentes fórmulas de gobernanza, de acuerdo a diferentes concepciones.

En la euforia por el desenvolvimiento de la gobernanza, algunos de sus más entusiastas seguidores han llegado a sugerir incluso la sustitución de los roles del Estado por formas estructuradas de gobernanza.

Trataremos a continuación de ofrecer una visión acerca de las funciones del Estado que han empezado a ser desplazadas y sustituidas por esta nueva corriente de sentido que ocupa tanta atención en la esfera sociopolítica.

De acuerdo a Stoker, son actividades de “gobierno” aquellas que tienen lugar ante todo, o son completamente realizadas por organismos estatales, particularmente cuando aquellas operan en el nivel de el Estado-nación en el mantenimiento del orden público y facilitando la acción colectiva (Jordan; 2003: 8). El término “gobernanza” en cambio, se encuentra referido a la emergencia de nuevos estilos de gobierno en los cuales las fronteras entre los sectores público y privado y los niveles nacional e internacional no se encuentran definidas claramente (Jordan; 2003: 8) (La traducción es mía).

Mientras los efectos de la globalización se incrementan globalmente, los aspectos políticos aún son definidos en los niveles nacionales¹², escenarios en los que la legitimación política continúa dándose. La soberanía estatal como se conoce, se halla siendo fuertemente afectada por los efectos de la globalización, según puede apreciarse en el siguiente cuadro-resumen:

Tabla 1: Lo que los estados pueden y no pueden hacer

| Principalmente bajo control nacional | Dominado por las fuerzas globales |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Migración de la población pobre • Educación • Política • Gasto público/cesta impositiva (tasas varias) • Política monetaria (fuera de la unión monetaria) • Infraestructura | <ul style="list-style-type: none"> • Migración de la población rica y educada • Noticias, entretenimiento • Ideas políticas • Tasas impositivas. Mercados de bonos • Mercados de divisas • Reglamentación de políticas comerciales |

Fuente: CABLE, Vincent (1999)

La complejidad de la realidad mundial ha obligado en los últimos tiempos a una renovación del sentido del clásico concepto del “Estado-nación”, considerado por muchos como el hito fundamental que dio surgimiento al mundo moderno. Coincidentemente, es a partir de esta misma transformación, que se inicia también a la

¹² Un análisis más profundo acerca de la interacción entre política y globalización, puede encontrarse en: CABLE, Vincent (1999): “*Globalization and Global Governance*”; The Royal Institute of International Affairs; London; pp. 31-45.

pugna sociológica traducida en la actual dualidad conceptual modernidad/postmodernidad.

Hablar de la reconfiguración del Estado supone pasar por descifrar la influencia ejercida por la globalización en la transformación de sus estructuras, a fin de lograr asir elementos conceptuales con los cuales la gobernanza se esfuerza por consolidar vínculos que permitan restablecer mecanismos viables de gobierno para la actual sociedad mundial interconectada, definida por Castells como “sociedad red”.

Y ya que el “Estado” constituye un concepto de raíz profundamente occidental que abarca una heterogeneidad de realidades sociales, políticas y económicas, resultaría apropiado que la tarea anterior deba iniciarse a través de una diferenciación entre los efectos ocasionados por la globalización entre las sociedades de países desarrollados y en vías de desarrollo.

No podría evitarse realizar una interpretación de este efecto desintegrador del Estado-nación desde la óptica de la Sociología. La cuestión tiene que ver con el debate entre modernidad y post-modernidad en el cual distintos autores se encuentran enfrascados. La modernidad, en la que se ha formado y de la que proviene el concepto del Estado-nación es conocida por varios como el proyecto inconcluso por situar a la razón humana en el centro del cosmos social, habiendo sufrido uno de sus quebrantos más notorios desde el momento de la caída del muro de Berlín, en que la visión política más importante que manifestaba la vigencia de las ideologías en el mundo sufrió también un ruidoso derribo, anunciando la instauración del orden hegemónico globalizado en que vivimos ahora.

Gobernanza y Acción Comunicativa

La influencia de Habermas

Surgida de la obra de Jürgen Habermas y considerada como el aporte fundamental de la obra de este autor, la Teoría de la Acción Comunicativa aparece como un apartado

importante de la crítica al enfoque instrumental de la ciencia, proveniente de la denominada Escuela de Frankfurt.

La mayor parte de la teorización desarrollada por esta escuela puede agruparse alrededor de los aspectos claves vinculados a la característica división husserliana de "mundo" y "mundo de la vida"; y de la enorme discusión desatada en torno a la temática modernidad/postmodernidad, constituida en uno de los más arduos temas de discusión de la Sociología contemporánea, a la que como nunca le ha tocado debatir la vitalidad de su razón metodológica y de su propio objeto de estudio.

El cambio de un proceso estatal monocéntrico a uno de una sociedad policéntrica es considerado por Van Vliet como necesario para la aplicación de las teorías de la gobernanza. Este cambio se identifica con el cambio impulsado dentro de la Sociología por una parte de la racionalidad Sociológica actual, que propone sustituir la lógica de la racionalidad instrumental por la de la acción comunicativa.

La pérdida de soberanía estatal experimentada durante las últimas décadas resulta una muestra del cambio que el mundo viene experimentando como efecto de la nueva corriente globalizadora, vinculada con el fenómeno que se ha venido a llamar postmodernidad, u otro rasgo más de la modernidad todavía no enteramente caracterizado. Esta pérdida de potestades estatales está relacionada con la aparición e incremento de formas de gobernanza, en cuya aplicación se debate el rol del Estado, como actor que se enfrenta a ser paulatinamente despojado de su carácter monocéntrico, para ir convirtiéndose en otro actor más de los nuevos procesos de toma de decisiones.

Anteriormente se argumentó ya, acerca de que vivimos en un periodo de transición, en el que experimentamos cómo la pérdida de potestades estatales, relacionada con una problemática mayor en el nivel macro se transforma en un nuevo proceso autorregulado denominado "gobernanza", identificado como la sucesión lógica establecida en el seno de la propia sociedad para producir gobierno (*governing*) y destinado a evitar el estado de ingobernabilidad o anomia resultante de un "achicamiento" del Estado, como encargado tradicional de mantener el orden e imponer la ley.

La aparición de la gobernanza ha permitido salvar la situación de una disminución de tales capacidades sin la existencia de alternativas para efectuar recambio, algo que resultaría desastroso. Ésta existe en gran parte como alternativa, debido a que la mayoría de procesos han alcanzado a gobernarse, según Habermas, de acuerdo a intereses políticos y económicos; lo cual se pone de manifiesto en el amplio espectro de posibilidades que ocupan las manifestaciones del concepto de “desarrollo”.

El espacio ambiental, debido a la necesidad de conciliar intereses a menudo contradictorios resultaría propicio para poner la gobernanza a prueba, intentando motivar un auténtico esfuerzo por evitar la manifestación de intereses como los mencionados, que impiden la satisfacción de objetivos ambientales requeridos por el gobierno y la sociedad.

En cuanto al escenario en que se desenvuelve un proceso argumentativo, Habermas manifiesta su inclinación por una posición cognitivista, en la cual las cuestiones prácticas puedan decidirse argumentativamente.

El cúmulo de intereses capaces de confrontarse en escenarios de gobernanza por incendios, puede llegar a hacer que el mismo se torne complicado, teniendo en cuenta las circunstancias vinculadas a la manifestación de aquellos. Con relación a tales aspectos, el propio autor comenta acerca de su toma de postura:

...sólo podrá ser defendida con alguna perspectiva de éxito si no asimilamos precipitadamente los discursos prácticos, que se caracterizan por su referencia a las necesidades interpretadas de los afectados en cada caso, a los discursos teóricos, que se refieren a las experiencias interpretadas de un observador (Habermas; 1999: 39).

Por ello, antes de embarcarnos en la profundización del concepto de gobernanza escogido, resulta necesario profundizar en la comprensión de la acción comunicativa en los aspectos relevantes de esta teoría, relacionados con el presente trabajo.

Con relación al conocimiento de los tipos de racionalidad posibles. Habermas reflexiona fundamentalmente, entre dos posiciones que él denomina como “realista” y “fenomenológica”.

La primera de ellas, considera racionales a aquellas acciones racionales manifiestas en intervenciones orientadas a la consecución de un propósito, que se controlan por su eficacia en un mundo de estados de cosas existentes. Se trata de un tipo de racionalidad motivada por la obtención de fines, que se orientan a la resolución de problemas, en la cual el observador ni siquiera necesita efectuar una interpretación teleológica por parte del sujeto con respecto a la motivación de su acción.

La segunda, está referida a la existencia de un “mundo de la vida”, constituido como una realidad compartida por quienes el autor define como *mundane reasoners* quienes comparten intersubjetivamente un saber de fondo.

Los miembros de esta comunidad de *mundane reasoners* son aquellos sujetos capaces de querer y entender, siendo tales quienes son capaces de actuar en ejercicio pleno de sus sentidos; pues ser tomados en cuenta en procesos de comunicación, supone el cumplimiento de tales prerequisites, como elementos formales.

La clave de ejercer la comunicación consistiría en la utilización de una argumentación que sea racional e intersubjetivamente aceptada por una comunidad de *mundane reasoners*. De esta manera, las diferentes pretensiones de validez son expresadas a través de emisiones o manifestaciones, que para Habermas pueden ser de tres tipos: normativas (corrección); expresivas (veracidad) o constatativas (verdad).

En cuanto al entablamiento y progreso del proceso comunicativo, según el propio autor advierte, resultaría pertinente contar con una Teoría de la Argumentación, que aún no ha sido formulada (Habermas; 1999: 43).

Cuatro tipos de acción

Habermas distingue cuatro tipos de acciones:

1. La acción teleológica, de la que se deriva la acción estratégica.
2. La acción regulada por normas
3. La acción dramática
4. La acción comunicativa

La **acción teleológica** es la acción orientada por fines. El actor escoge entre un conjunto de alternativas, que se plantea asumiendo como base la existencia de un mundo objetivo. Para Habermas:

El actor realiza un fin o hace que se produzca el estado de cosas deseado eligiendo en una situación dada los medios más congruentes y aplicándolos de manera adecuada. El concepto central es el de una decisión entre alternativas de acción, enderezada a la realización de un propósito, dirigida por máximas y apoyada en una interpretación de la situación (Habermas; 1999:22).

La **acción estratégica** se deriva de ésta, consistiendo en una acción calculada que el actor efectúa mediando entre las alternativas de acción realizadas por otros actores, que intentan la realización de sus propios fines.

La definición de fin, es proporcionada por Parsons, como:

...un estado de cosas futuras que el actor trata de producir, mientras que la 'situación' se compone de elementos que desde el punto de vista del actor, o pueden quedar bajo su control, o escapan a su control —es decir, de 'medios' y de 'condiciones' (Habermas; 1992: 291).

Parsons atribuye una orientación teleológica del autor regulada por normas, en la que éste, si bien orienta su actuación por fines, siempre termina regulando su acción de acuerdo a normas jurídicas o morales establecidas por el grupo social, cuya transgresión se expresa en sanciones. En la perspectiva de Habermas, Parsons equivoca su planteamiento debido a que aísla los planos de análisis de acción y de orden, referido el

primero a la decisión del actor y el segundo, a la existencia de un orden constituido socialmente; cuando lo adecuado, hubiera sido adoptar una perspectiva de integración de los mismos (Habermas; 1992: 295). No obstante lo anterior, la noción de “fin” coincide con la lógica de la acción estratégica, debido a que tanto medios como condiciones se encuentran inmersos en el enfoque del actor, consideración que es tenida en la exposición acerca de racionalidad y acción, efectuada por Habermas en el primer tomo de su obra.

Por su lado, la *acción regulada por normas*, presupone la existencia de un grupo de actores que comparten fines comunes. La existencia de “normas” en este caso, está referida a reglas sociales comunes que “expresan un acuerdo existente en un grupo social” (Habermas; 1992: 123). El valor y la aplicabilidad de estas normas se sujetan a los criterios de *facticidad* y *validez*, también definidos por Habermas; el primero de ellos tiene que ver con la posibilidad de ser factibles, es decir, de pertenecer a un determinado estado de cosas, mereciendo el asentimiento de todos los afectados y el segundo, a que la pretensión de su validez rija verdaderamente para los mismos, intersubjetivamente (Habermas; 1992:128).

La *acción dramática* se gesta dentro de la interacción de un actor con un grupo. Aquel pone de manifiesto su propia subjetividad parcialmente ante aquellos a través de una autoescenificación, desempeñándose como si estos fuesen su público y ejercitando una actuación que no expresa un comportamiento expresivo espontáneo “sino una estilización de la expresión de las propias vivencias, hecha con vistas a los espectadores” (Habermas; 1992:124).

Habermas diferencia la manifestación de una acción dramática, según con ésta se expresen opiniones o deseos y sentimientos. En el primer caso, la verosimilitud de lo expresado estará vinculada a la veracidad de los argumentos empleados, lo cual no ocurre en el segundo. El autor recalca: “En situaciones en que importa la exactitud de la expresión, resulta a veces difícil separar la cuestión de veracidad de la cuestión de autenticidad” (Habermas; 1992:135).

De acuerdo a Baer, representación dramática es la forma en que el individuo se presenta a sí mismo, presenta su actividad a los otros, guía y controla la impresión que causa en los otros; así como a las cosas que el individuo puede hacer o no hacer para mantener esa representación ante los otros (Mejía; Castro: 144). Esta descripción coincide con el criterio de actuación planteado por Goffman, para quien la actuación es toda actividad que sirve para influir en la audiencia de un determinado modo, encontrándose gobernada por reglas que se manifiestan por códigos prácticos tácitos relativos al comportamiento adecuado.

Para Baer, en la actuación existen dos frentes que sirven para que la audiencia contextualice el encuentro y defina la situación: el *escenario*, referido a los elementos del contexto que aporta el lugar para el desenvolvimiento de la acción; y el *personal*, referido a los elementos que caracterizan al autor.

A la acción dramaturgica, a diferencia de la acción teleológica o la acción regulada por normas, se le atribuye un carácter mayormente subjetivo, debido a que las anteriores se encuentran influenciadas por determinada objetividad que es influenciada por lo social y normativo. El margen de subjetividad que corresponde a la acción dramaturgica está marcado por nuestras necesidades y nuestra propia naturaleza, haciéndolo un espacio casi inexpugnable para un observador que no esté de algún modo familiarizado con la subjetividad del actor. De acuerdo a Habermas, éstas pueden ser enjuiciadas objetivamente, pero sólo en una dirección de ajuste (Habermas; 1999:129).

Con respecto a ideas y opiniones, resulta posible determinar su veracidad, pero esto no resulta posible con respecto a las expresiones acerca de lo que un actor siente o desea, puesto que en ellas no se puede discriminar entre veracidad y autenticidad. Habermas califica a este tipo de actores, en sinceros o cínicos, según estos realmente crean o no en la autoescenificación que efectúan, pudiendo tener su actuación carácter manipulativo. En ello ejerce influencia también el escenario en que se desenvuelve el actor, según éste considere a las personas con quienes interactúa como su público, o como oponentes. No obstante, Habermas reconoce que la acción desempeñada por el sujeto dejará de ser caracterizada como dramaturgica, cuando el público llegue a descubrir la orientación del

éxito que el actor busca. En tal caso, estaríamos hablando de un caso de acción estratégica (Habermas; 1999:136).

Son las características de estilo, expresión estética y otras cualidades culturalmente aceptadas por un determinado grupo, aquellas a las que un actor apela para hacer que sus argumentos resulten plausibles por los demás.

El concepto de acción comunicativa, de acuerdo a Habermas se circunscribe a un ámbito de interacción de dos o más sujetos capaces de lenguaje y acción, que a través de medios verbales o extraverbales, entablan una relación interpersonal. “Los actores buscan entenderse sobre una situación de acción para poder así coordinar de común acuerdo sus planes de acción y con ello sus acciones” (Habermas; 1999:124). En este tipo de acción, el lenguaje cumple un rol fundamental.

Por su lado, la comprensión de una norma puede entenderse, según ésta tenga validez; es decir, merezca el asentimiento de los afectados; o, que rija fácticamente, lo cual se da cuando la pretensión de validez con que se presenta es reconocida por aquellos. A los valores culturales, según Habermas, no corresponde una pretensión normativa; pero los mismos pueden adquirir una fuerza vinculante, según sean reconocidos, en determinadas situaciones consideradas problemáticas (Habermas; 1999:134).

Gobernanza Comunicativa

En tanto que la dinámica del cambio social transcurrió prácticamente sin apuros durante el Siglo XIX, a partir del siglo XX el mundo empezó a experimentar una acelerada transformación, cuyo reflejo se manifiesta para Dunsire (Dunsire; 1993: 21-23), en el incremento de los conceptos de complejidad, diversidad, dinamicidad e interdependencia que caracterizan al medio en que se desenvuelven nuestras actuales sociedades.

El cambio de roles que ha tenido que empezar a asumir el Estado-nación contemporáneo motiva a replantear las condiciones en que se desenvuelve el sentido de

“gobierno”. En los tiempos actuales se experimenta el paulatino debilitamiento de las burocracias estatales que caracterizaron al llamado “Estado-nación”, en que estuvo afincada buena base del proceso modernizador occidental. La fuerza de las corrientes actuales, con la profusión de cambios que se imponen en todos los niveles, constituye un poderoso contrapeso para que las anticuadas maquinarias estatales dispongan de la capacidad de ejercer control, o de maniobrar con la potencia con que lo hacían décadas atrás.

Dunsire constata que la forma dominante de gobierno moderno o burocracia, como la conocemos se encuentra envejeciendo prácticamente junto con el tren y el telégrafo: “...confiamos en el tren para el transporte, el telégrafo para las comunicaciones y la burocracia para el gobierno” (Dunsire; 1993:23) (La traducción es mía).

Las burocracias estatales en el tradicional modelo monocéntrico, siguen perdiendo capacidad para disponer de la información necesaria que les permita decidir dentro de escenarios cada vez más complejos y diversos, tanto como acerca de los efectos colaterales e interdependencias en que cada uno de estos escenarios se encuentra enmarcado.

No obstante dichas constataciones, todavía sigue considerándose que las burocracias estatales son el principal actor llamado a resolver situaciones que involucran necesidades de acción colectiva, como en el caso de los problemas ambientales. Esto conduce a que mayormente se vuelque la atención pública hacia ellas, recién cuando imperan urgencias políticas o públicas para la toma de decisiones. Constatándose la necesidad creciente dentro del seno de nuestras sociedades, de hacerlo articuladamente entre las distintas organizaciones involucradas con los problemas, dicho estilo de obrar que caracteriza a las burocracias estatales tradicionales, bien puede considerarse insuficiente, o la manifestación de la existencia de un problema de gobernabilidad estructuralizado (Van Vliet; 1994: 105).

La literatura actual abunda en ejemplos relativos a la naturaleza de las transformaciones sufridas por los estados nacionales¹³, remarcando la materialización de un cambio que Van Vliet interpreta como la transformación monocéntrica/policéntrica de las burocracias estatales, de una manera acorde a los cambios de nuestros tiempos.

Rosenau (1997), quien confía en el mantenimiento por el Estado de su vigor y capacidad para adaptarse a dichos cambios, coincide también en la manifestación del mismo tipo de ruptura, como el cambio desde una condición “estado-céntrica” a una “multi-céntrica”, reconociendo que:

...los estados no son verdades eternas; ellos resultan susceptibles a la variación como cualquier otro sistema social, y esto incluye la posibilidad de una declinación de su soberanía, tanto como de una erosión de su capacidad para enfrentar problemas; mucho más, para arribar a soluciones satisfactorias para ellos (Rosenau; 1997: 73-74) (La traducción es mía).

La interpretación sugerida por Van Vliet apunta a lo que él individualiza como “Gobernanza Comunicativa”, una alternativa teórica llevada a la práctica, que basada en la Teoría de la Acción Comunicativa de Jürgen Habermas, ofrece una interpretación del funcionamiento de procesos de gobernanza donde figuran como núcleo los problemas ambientales, en medio de sus propios entornos de actores sociales e institucionales.

La Gobernanza Comunicativa, en palabras de Van Vliet, describe “una forma alternativa de gobernanza que está basada en la representación de problemas complejos, en los cuales las capacidades para solucionarlos se encuentran diseminadas sobre actores autónomos pero interdependientes” (Van Vliet; 1997: 73-74) (La traducción es mía).

Redes de Gobernanza Comunicativa

Asumiendo la raíz policéntrica de las nuevas relaciones de gobierno en la sociedad contemporánea globalizada, Van Vliet acorde a la percepción de Habermas, utiliza la

¹³ Para profundizar en esta dimensión de análisis, resulta de interés: ROSENAU, James N. (1997): “*Along the Domestic-Foreign Frontier – Exploring Governance in a Turbulent World*”; Cambridge University Press; Cambridge; pp. 341-363 [467 p.].

metáfora de una red para representar el escenario de los procesos de la Gobernanza Comunicativa. La conformación de tales redes es ajustada por el autor, a un conjunto de características (Van Vliet; 1997: 73-74), que relaciona con el problema de la degradación ambiental. Éstas son:

- La complejidad de los problemas que se deben encarar: Referida a la complejidad de partes y de relaciones presentes en los sistemas sociales, problemas, soluciones u otros. La complejidad, dado el acelerado desarrollo de la sociedad moderna, se dice que viene experimentando un incremento paralelo.

En el área ambiental, la dificultad de relacionar causas con consecuencias de los problemas o la profusión de actividades e intereses humanos alimentan esta complejidad, resultando difícil controlarla dadas las limitadas capacidades de desarrollo normativo y de control que es capaz de ejercitar toda administración gubernamental por sí sola.

- La interdependencia de los actores involucrados: El ejercicio del gobierno y las capacidades para resolver problemas están diseminadas en diferentes actores con distintos tipos de intereses. Las soluciones dependerán entonces, del nivel de coordinación a la que estos sean capaces de arribar, aceptando el hecho de que ninguno de ellos tiene la capacidad para obligar a los demás a hacerlo.

Con relación a los problemas ambientales, Van Vliet encuentra en esta interdependencia la existencia de un “poder de obstrucción”, en virtud del cual todo actor adquiere la capacidad de obstaculizar el logro de objetivos económicos o ambientales, asumiendo conductas no cooperativas.

- El carácter lúdico o negociacional de los avances obtenidos al interior de una red: La negociación es conocida como la forma normal de gobernanza. Aplicada a todo tipo de procesos, es impulsada entre los propios actores, por la necesidad de entablar acuerdos de cooperación.

La posibilidad de arribar a acuerdos de cooperación integrados, dependerá de la suma de elementos positivos que favorezcan el proceso y la relevancia de éstos, tanto como de que se consiga alcanzar algún grado de igualdad en las relaciones de poder establecidas entre los actores involucrados.

- Los procesos de aprendizaje que pueden generarse en actores involucrados y en sus relaciones con otros actores: Dada la complejidad de los problemas que deben ser afrontados, existe una tendencia creciente a entender los procesos de gobernanza como procesos de aprendizaje entre actores involucrados, o como aprendizajes sociales. Pero se debe advertir, que si bien los procesos de negociación son capaces de generar intercambio y vínculos de credibilidad o confianza, los aprendizajes alcanzados no siempre van a generar, necesariamente, cooperación. Por ello, las corrientes actuales de gobernanza se enfocan a estimular procesos de aprendizaje que fomenten conductas cooperativas y de ajuste mutuo, a fin de que la responsabilidad del manejo de cambios estructurales termine siendo compartida por todos o varios de los actores involucrados.

Escenarios propicios

En razón de lo anterior, emerge como punto de partida en materia de Gobernanza Comunicativa, que el atributo de “racionalidad” inherente a las actuaciones que las personas o partes intervinientes vayan a observar debe ser entendido realmente como una combinación entre “razonabilidad” (*reasonableness*) e interés público (Van Vliet; ed.; 1994:108), según extrae su autor del propio concepto de racionalidad comunicativa.

En la visión de Habermas, citado por Van Vliet, el escenario propicio para que la racionalidad comunicativa pueda ponerse en funcionamiento, requiere la conformación de un escenario que disponga de las siguientes características:

- 1) Un proceso de interacción intersubjetiva;
- 2) Libre de dominación;
- 3) Libre de comportamiento estratégico;
- 4) Libre de engaño;

- 5) Con posibilidades de comunicación equitativa entre actores;
- 6) Libre de restricciones para la participación de los actores en el debate o diálogo (Van Vliet ed.; 1994:109) (La traducción es mía).

Dryzek y Van Vliet extraen precisamente de la dualidad racionalidad comunicativa/acción estratégica, la motivación para poner la racionalidad comunicativa en práctica. Si bien la innegable manifestación de intereses particulares influyen la vitalidad de los procesos de toma de decisiones en un principio, ésta situación no debería ser tomada como el fin de las oportunidades para encontrar soluciones, sino tan sólo como un principio, a través de la puesta en práctica de la racionalidad comunicativa mediante procesos de negociación a implementar; es decir, a través de la Gobernanza Comunicativa.

De alguna manera, tal como apuesta Dryzek, el aumento de la complejidad en estas situaciones no afecta, sino que más bien que permite enriquecer las posibilidades de encontrar soluciones concertadas a los conflictos. Para el autor, tomar en cuenta los intereses de todos los actores vinculados alrededor de un problema sería el factor que posibilite una “penetración” de la racionalidad comunicativa dentro de ámbitos como el de la economía y la toma de decisiones públicas, siempre y cuando se considere:

- a) la interdependencia o interés de cada actor por tomar parte en una situación de diálogo, y b) la expectativa de obtener un resultado que sea satisfactorio para todos los actores interesados (positive-sum solution) (Van Vliet; 1994:109-110).

Van Vliet advierte del riesgo de caer en la ingenuidad de interpretar este tipo de proceso como un “diálogo libre de poder y de intereses”, el cual acarrearía como efecto adverso la subordinación de los intereses ambientales a los intereses económicos y políticos, reconocida como la manifestación más relevante de la denominada acción estratégica. Por esto, la clave para el éxito en la implementación de la racionalidad comunicativa, según sugiere Van Vliet citando a Majone, consistirá en hacer que el diálogo a ser implementado mantenga como característica fundamental la participación pública, es decir, que el proceso adquiera carácter público, anexando de ese modo a la racionalidad comunicativa el elemento de la gobernanza.

De acuerdo a dicha interpretación, la solución de grandes problemas contemporáneos como la degradación ambiental dentro de un escenario de este tipo, resultaría posible debido a que la Gobernanza Comunicativa tiene capacidad para motivar la creación de suficientes niveles de coordinación y cooperación entre actores involucrados, pero más aún, puede ser capaz de producir conductas responsables en ellos.

La situación clave para la implementación de un proceso de Gobernanza Comunicativa, según concluye Van Vliet, consistirá en la disponibilidad para arribar a un resultado común satisfactorio (*positive-sum solution*) coincidiendo de acuerdo a sus observaciones, aquellas situaciones en que se presentan mayores incentivos para arribar a acuerdos, con aquellas en que mayores obstrucciones de poder se manifiestan entre los actores concurrentes. Al mismo tiempo, es importante observar la “legitimidad” de estos procesos alternativos de toma de decisiones y resolución alternativa de conflictos, en aspectos tales como su canalización dentro de sistemas democrático-parlamentarios y la apertura del acceso a organizaciones sociales o ambientales, que ejerzan como contrapeso de los factores de tipo económico o comercial (Van Vliet ed.; 1994:111).

Al hablar del carácter “público” del proceso, indudablemente se hace referencia al argumento de que el mismo vaya a adquirir la capacidad de servir al interés público, según lo que para Dryzek significa una manera de avanzar más allá del mero consenso inicial tradicional de los procesos de mediación.

Dryzek en sus planteamientos, retoma la línea de pensamiento de Aristóteles referida a la razón práctica. Así, al hablar de la “razón práctica como la *phronesis* adecuada a la *praxis* de la vida política” (Kooiman ed.; 1994: 433 - La traducción es mía) encuentra que Aristóteles hace referencia a una forma distinta de la racionalidad analítica instrumental, que claramente se basa en la vida colectiva, debido a que el pensamiento de un individuo aislado no puede ser considerado racional.

Entre los sucesores de esta línea de pensamiento, que pretende rescatar la utilización del denominado discurso público, tras una prolongada etapa de implementación de criterios

inspirados en la racionalidad instrumental, se encuentran autores como Arendt, Gadamer y Habermas (Dryzek; 1987:433).

Según como Dryzek enfoca el concepto de racionalidad comunicativa, éste deberá basarse en un proceso caracterizado por una interacción social:

- i)* Libre de dominación, entendida como ejercicio de poder por alguna de las partes;
- ii)* Libre de comportamiento o conducta estratégica entre los actores involucrados, y
- iii)* Libre de Engaño/Autoengaño. Con respecto a los actores, estos deben ser comunicativamente competentes, esto quiere decir, iguales y capaces de formular y cuestionar los argumentos del resto.

El fruto de esta deliberación irrestricta sería capaz de posibilitar el prevalecimiento del consenso en la toma de decisiones, que vendría a darse en uso de la lógica del razonamiento normativo, una perspectiva teórica explorada y aplicada por autores como Taylor y Fischer (Kooiman; 1994:434), que se basa en la posibilidad de argumentar acerca de la veracidad de un juicio de valor, basándose en su consistencia con respecto a un sistema de valores más amplio, o su concurrencia con una cultura de suscripción compartida referida al mismo.

Ambientación de un estudio de casos

Los alcances demostrativos del presente trabajo se pueden dividir en dos fases. En la primera de ellas, referida a los “grandes incendios” se pretende cotejar los aprendizajes provenientes de los procesos de gobernanza que caracterizan a dos estudios de casos representativos. Para ello se parte de la hipótesis teórica formulada por Van Vliet acerca de la Gobernanza Comunicativa, con el fin de establecer en qué medida esta modalidad de gobernanza puede servir para interpretar las actuaciones institucionales de los principales actores que conforman las redes de los dos casos de estudio.

Se espera extraer las enseñanzas más importantes acerca de la forma en que se manifestaron estos procesos, que permitan encontrar buenas prácticas y errores cometidos, capaces de permitirnos profundizar en el análisis de las fortalezas y debilidades en el tratamiento de los ciclos de desastres por incendios, efectuando una comparación entre el caso acontecido en un área protegida “tipo” perteneciente al género “conservación integradora”, característica de los países en desarrollo y otra, representativa del género “conservación separatista”, prevaleciente en países desarrollados. Las reflexiones producto del presente trabajo pretenden orientar un cambio en el enfoque acerca del tratamiento de los incendios en los sistemas de áreas protegidas que adoptan el esquema de la “conservación integradora” y que representan una mayoría en la parte sur de nuestro continente.

Pueden anticiparse diferencias tales como que si bien los incendios en ambos casos observan una prevalencia del factor humano como generador de los desastres, sobrentendiéndose la existencia de diferentes manifestaciones de riesgo, pues en las áreas protegidas representativas del primer género, se habla de la predominancia de factores productivos; en tanto que en los segundos, de factores lúdicos o culturales, relativos a usos y aficiones que involucran utilización del fuego.

Por no considerarse trascendentes para el presente análisis, las razones que originan el fuego en el segundo caso, pero sí las razones productivas inherentes a la profundidad del trasfondo de la problemática económica y social de los países en que predomina el primero de ambos; la segunda fase del trabajo consiste en aportar una alternativa de solución para el problema de los “pequeños” y “medianos” incendios acudiendo al uso de una faceta distinta de la gobernanza, basada en la metodología del *Institutional Analysis and Development*, perfeccionada por GTZ en el manual: “Recursos Naturales y Gobernanza: Incentivos para el Uso Sostenible” (GTZ; 2004).

La búsqueda de una respuesta a este problema a través del uso de esta segunda entrada metodológica, obedece además a la necesidad de encarar el “antes”, considerado como una etapa crítica del “ciclo de desastres” que se ubica en el intermedio entre la finalización de un desastre, su “después” y la manifestación del siguiente, en la cual, en

condiciones normales, la importancia y consiguientemente, la atención que se le presta, tiende a disminuir o a desaparecer.

Éste constituye un aspecto crítico tratándose de incendios en áreas protegidas, en la dimensión de que la producción de “grandes incendios” puede llegar a demorar muchos años, en cuyo ínterin los esfuerzos de prevención se diluyen, aún a pesar de que las instituciones de las áreas protegidas y sus pobladores se encuentran obligadas a lidiar constantemente con un número indeterminado de estragos de menor dimensión, que ocasionan la degradación de los valores ahí existentes. Pero en contraste, cuando un gran incendio acontece, el sobredimensionamiento de la atención despertada por este desastre fomentada por la intervención de agentes externos como la prensa, tiende a ocasionar una disposición errática de medios y de recursos, capaz de influenciar poderosamente en la toma de decisiones y que muchas veces es capaz de perjudicar, más que de beneficiar, el arribo a soluciones adecuadas¹⁴ (Da Cruz; 2003: 44-54).

Es también parte del mismo afán, la superación del problema de la falta de consideración de los “pequeños” y “medianos” desastres dentro de la literatura existente, advertida por Mansilla (Mansilla; 1996: 68-69), para quien la generación de conocimiento alrededor de esta temática adolece de una suerte de sesgo de las investigaciones, atribuible a la seducción ejercida por los casos de desastres más espectaculares, que vienen acompañados por altas cifras de daños humanos y materiales, en desmedro del estudio de los desastres comprendidos en estas dos categorías; cuya importancia en la práctica se puede considerar incluso mayor, por ser “aquellos que viven día con día numerosas regiones en todo el mundo” (Mansilla; 1996: 69).

¹⁴ Acerca de este aspecto, analistas como José Da Cruz profundizan en las consecuencias negativas de este exceso de ayuda en casos de grandes desastres, que se ha experimentado a partir del surgimiento de una suerte de “mitología” sobre víctimas y catástrofes. Tan sólo en el terreno logístico, el accionar social e institucional basado en estas creencias suele conducir a resultados contradictorios que el autor documenta, tales como el arribo de mercaderías o ayuda humana innecesaria, e.g. el inesperado de miles de rescatistas para atender el terremoto de México en 1985, que ocasionó una sobrecarga de los roles de las autoridades nacionales, para la atención de todo este contingente humano; la introducción de modelos culturales, costumbres o mercaderías ajenas a la población local y sus medios de vida, entre otras. Estas situaciones son capaces de ocasionar la confusión en los roles de instituciones y personas intervinientes, la duplicación de tareas o el desperdicio de medios y recursos.

El durante y el después de los incendios en áreas protegidas, puede ser analizado a la luz de la Gobernanza Comunicativa, para posibilitar una aproximación a la respuesta de la interrogante acerca de cómo lograr que los actores presentes en dichos procesos cumplan con tales requisitos, a fin de que la generación de las condiciones necesarias para el establecimiento de los mismos pueda ser entendida como una alternativa privilegiada en materia de formulación de normativa y políticas públicas en materia de “grandes incendios” en áreas protegidas.

Acerca de los casos seleccionados

Puede considerarse que la existencia de redes de gobernanza obedece al cumplimiento de requisitos específicos, y el análisis se facilita a través de la utilización de aquellos mejor conformados, resultando por ello conveniente hablar de España y Bolivia. En el primer caso, porque las áreas protegidas españolas cuentan con una mayor preponderancia con relación a las del resto de Europa, debido a su mayor extensión física, verdadera trascendencia de sus valores protegidos, y otros, que las convierten en un objeto de estudio mucho mejor consolidado con respecto a las de otros países. En el segundo caso, porque históricamente estamos hablando de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas con formas de organización mucho mejor demostradas y consolidadas que las existentes en otros países de Latinoamérica, en las que se han manifestado problemas agudizados de carencia de recursos, ingerencias políticas y mayor presión social que debilitan su consolidación sistémica. En los casos de España y Bolivia, asimismo hablamos de sistemas de gestión que gozan de buena reputación dentro de la región en que se desenvuelven y que administran un conjunto relevante de valores naturales y asociados, con respecto a la región geográfica que ocupan.

España es el Estado europeo con mayor representatividad de regiones biogeográficas de todos los Estados miembros de la Unión Europea, al poseer 60% de los tipos de hábitats naturales y 40% de las especies vegetales de la Directiva Hábitats concerniente a la Red Natura 2000. Cuenta además, con 42% de las especies y 72% de los hábitats considerados prioritarios por esta Directiva (OSE; 2005: 146). Asimismo, su riqueza en términos de biodiversidad es bastante alta dentro del contexto continental europeo, al

poseer 54% de los taxones representados en ese continente (77.135 taxones, de 141.969 representados en toda Europa) (Hispagua; 2006). Ha sido además uno de los países en donde se han realizado mayores esfuerzos para la conservación del patrimonio natural, a través del desarrollo de políticas, normativas e instrumentos de planificación y gestión durante los últimos años.

Bolivia por su parte, se encuentra catalogado entre los 10 países más diversos del mundo (FOBOMADE; 2004:12), siendo poseedor de una gran representatividad ecosistémica, en la cual el Sistema Nacional de Áreas Protegidas abarca aproximadamente el 85% de la diversidad biológica existente en Bolivia. En la actualidad, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SNAP- boliviano, tiene una cobertura de aproximadamente 15% del territorio nacional.

El SNAP cuenta con un marco legislativo adecuado que propicia el establecimiento y gestión de espacios protegidos; ha desarrollado directrices, criterios, metas, programas y políticas para el funcionamiento de los procesos de gestión y tratamiento de amenazas; se han institucionalizado los cargos de funcionarios y se ha fortalecido el funcionamiento administrativo de los espacios protegidos comprendidos en la lista oficial, con equipamiento y personal capacitado. El manejo económico - financiero de esta entidad arroja cifras favorables, y se han afianzado los acuerdos necesarios con organismos de asistencia internacionales para la provisión de recursos económicos que sigan permitiendo su funcionamiento¹⁵.

En segundo término, en los casos de las áreas protegidas seleccionadas, estamos hablando de un alto historial de vulnerabilidad a incendios. Solamente en el Parque Natural de Sierra Calderona se han documentados 37 casos de incendios de diferentes magnitudes durante el período 1997-2005; siendo el incendio más grande el ocurrido el 12 de agosto de 2004, que llegó a afectar una extensión de 720 Ha. (WWF; 2004:24).

¹⁵ Con información del Reporte Nacional de las Áreas Protegidas de Bolivia (SERNAP) y Memoria Institucional del SERNAP correspondiente al año 2003.

En el caso de la Reserva Biológica Cordillera de Sama, por su lado, aunque no se dispone de información sistematizada de los incendios producidos a lo largo del tiempo, la prensa en Internet permite advertir la existencia de casos que atestiguan graves afectaciones por el fuego, tales como el gran incendio producido el año 2002 que tuvo una cobertura de 18.000 Ha.; y el incendio ocurrido del 22 al 25 de agosto de 2005, que afectó 5.000 Ha (Periódicos Jornada y La Razón: 2006).

Si bien resulta muy difícil ofrecer estadísticas para graficar las causas de los incendios en los casos de ambas áreas protegidas debido a que, aparentemente, no se ha podido generar información específica; las estadísticas generales de los últimos años en España asignan una proporcionalidad de aproximadamente 80% para las causas de origen antrópico en materia de incendios forestales. Concretamente, el estudio denominado “Incendios Forestales, Causas, Situación Actual y Propuestas” (WWF; 2004:24) elaborado por WWF, a tiempo de respaldarse en esta misma cifra, puntualiza acerca de la ausencia de iniciativas de tipo social para combatir los incendios en ese país, por sobre las medidas de tipo técnico en materia de extinción, utilizadas tradicionalmente (WWF; 2004:7). En el caso de Bolivia, la información existente identifica como gran responsable de los incendios a los denominados “chaqueos” (Prefectura La Paz; N/A: 179) (quema de vegetación) realizados con fines de productivos agropecuarios.

Por todo lo mencionado, estaríamos también hablando en ambos casos de una predominante influencia antrópica para la producción de incendios.

Finalmente, ambos espacios protegidos mantienen otras afinidades físicas, pudiendo mencionarse como las más destacables:

- i)* su topografía particular, por tratarse de ecosistemas de montaña (sierra);
- ii)* la cercanía con poblaciones rurales (municipios) vinculados histórica y culturalmente con los recursos naturales y valores culturales de la sierra;
- iii)* la fuerte vinculación histórica con los incendios.

Un mayor desarrollo de estos y otros aspectos se ofrecerá más adelante, en los estudios de caso de ambas áreas protegidas.

Perfil de la gobernanza en Bolivia y España

A continuación el enfoque de gobernanza concerniente a la temática del trabajo, será plasmado en base a un análisis teórico de la institucionalidad y los factores más relevantes relacionados con ésta en Bolivia y España, elaborado en base a literatura relevante.

Especificidades de la institucionalidad vigente

La institucionalización de las soluciones a conflictos sociales, de acuerdo a Joan Prats, tiene que ver con la adopción de reglas sociales de conducta, que también guarda relación con otros procesos de creación de normas, como los del Derecho Consuetudinario. De esa manera, la estructura de interdependencia que posibilita la toma de decisiones, se institucionalizaría:

cuando los actores llegan a resolver establemente el conflicto distributivo, creando una regla que expresa un determinado equilibrio distributivo y que es interiorizada por los diversos actores como regla de solución de futuros conflictos (Prats; 2005: 93).

La asimilación de este razonamiento nos lleva a entender la importancia de dos factores:

- i) La periodización de las situaciones de conflicto en escenarios de gobernanza, que permite el desarrollo y perfeccionamiento de este tipo de prácticas; y
- ii) La importancia de la institucionalidad como sustrato fundamental de las mismas.

En la manifestación de situaciones de desastre por incendios, la importancia del ejercicio del primero de ambos factores tendría que ver con la creación, perfeccionamiento, institucionalización y arraigo de prácticas de gobernanza a través de la costumbre y del Derecho Consuetudinario. Pero al mismo tiempo, puede decirse que

mientras más institucionalidad exista de por medio, mayores serán las probabilidades de que esas prácticas encuentren un camino hacia una mejor consideración del interés público en la toma de decisiones. Esta afirmación es consistente con la manifestación de las características adecuadas para que prospere la racionalidad comunicativa, señaladas por el propio Habermas, que anteriormente fueron mencionadas¹⁶ y tiene arraigo en el pensamiento de Weber acerca de la virtud burocrática consistente en remitir el ejercicio del mando a normas abstractas; es decir, el fundamento racional que la burocracia expresa, que hace que la conducta se encuentre dominada por aspectos tales como la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad “objetiva” (Prats; 2005: 83) atributos que imputan al funcionamiento administrativo del Estado un carácter “racional” diferenciándolo de otras formas estructurales de dominación como los sistemas de dominación patriarcal, patrimonial o carismático.

Pero fundamentalmente, concuerda con la visión de Dryzek, que asocia la institucionalidad con la formulación de la Gobernanza Comunicativa en casos de desastres, en la caracterización que efectúa de los mismos como situaciones complejas de resolución de problemas, que de acuerdo a este autor, resultarían propicias para la manifestación de formas de racionalidad comunicativa capaces de reemplazar formas de racionalidad instrumental y funcional. A esta forma de racionalidad Van Vliet le atribuye un carácter especial, por estar basada en la razonabilidad y el interés público.

Pero a pesar de esa afirmación, existen distintos tipos de burocracias cuyas características imponen diferencias en cuanto a la forma en que la institucionalidad de la que hablamos se encuentra representada. Una diferenciación importante es mencionada por el propio Prats, quien menciona que mientras las burocracias latinoamericanas no consiguen aún salir del ‘*spoils system*’¹⁷, la burocracia española mantiene una profunda penetración por la política, que conduce a una escasa consideración del principio del mérito en la provisión de fuentes de trabajo (Prats; 2005: 105).

¹⁶ *i.* Un proceso de interacción intersubjetiva; *ii.* Libre de dominación; *iii.* Libre de comportamiento estratégico; *iv.* Libre de engaño; *v.* Con posibilidades de comunicación equitativa entre actores; *vi.* Libre de restricciones para la participación de los actores en el debate o diálogo (La traducción es mía).

¹⁷ Es la práctica informal del conocido “botín político”, según el cual después de ganar una elección, un partido político favorece a sus partidarios con puestos de trabajo dentro de la administración pública.

La burocracia, como un concepto bien fundado en la práctica, según menciona el mismo autor, se ha desarrollado adecuadamente en países del denominado “capitalismo industrial”. Siguiendo a Weber, las democracias latinoamericanas son lo que éste denominaría “burocracias patrimoniales”, o aquellas con escasos elementos de racionalidad y que corresponden a tiempos anteriores al capitalismo. Como tales, constituyen sistemas con un elevado nivel de informalidad, en donde imperan el intercambio de favores y la imprevisibilidad y el voluble arbitro de los funcionarios, considerados por Prats como obstáculos para el desenvolvimiento del capitalismo moderno, que precisa de seguridad jurídica y previsibilidad para funcionar (Prats; 2005: 106-107).

El autor plantea que las reformas administrativas en América Latina deberían orientarse a la creación de verdaderas burocracias weberianas. Las dificultades del planteamiento tienen que ver con las dificultades de la clase política para deshacerse de los privilegios adquiridos a través del manejo patrimonial del Estado.

La burocracia, de acuerdo al planteamiento weberiano, plantea la racionalidad instrumental de su autor atribuyéndosele un conjunto de ventajas (Prats; 2005: 111): selección y promoción de funcionarios en base al mérito, definición y delimitación de funciones oficiales en base a reglas impersonales; división del trabajo; jerarquía imparcial de oficios; capacitación funcionaria en base al conocimiento y manejo de reglas técnicas y normas jurídicas; sometimiento a un Jefe de Estado, entre otras.

Las críticas a la burocracia que fueron produciéndose con el tiempo (priorización de los medios sobre los fines, alienación de los trabajadores, conflictividad costosa y estéril, resistencia al cambio, deferencia hacia grupos de interés privilegiados, incapacidad política para su dirección y control efectivos, etc.) motivaron un cambio en el ámbito administrativo hacia un nuevo conjunto de valores conocidos como “Nueva Gestión Pública”, que motivó un cambio cualitativo con respecto a los criterios de la burocracia e introdujo criterios gerenciales en la operación del sector público, orientándolo a la gestión a resultados y postulando algunos aspectos polémicos, tales como la tercerización de servicios públicos, o la imitación de la gestión privada, entre otros.

El *management* o gerencia pública, con que empezó a ser conocido, empezó a aplicarse con mayor fuerza en los países angloamericanos, con escasa influencia en los países nórdicos y escasamente en los países de matriz latina y germánica (Prats; 2005: 114).

La razón del cambio hubo de encontrarse influenciada esencialmente, por el cambio registrado a mediados de los años 70 con la aparición de la nueva sociedad de la información y el declive de la hegemonía del sistema burocrático, vigente en plenitud hasta entonces. Este cambio incrementó el protagonismo de las autoridades del Poder Ejecutivo, como legítimos representantes de la voluntad popular efectivizada en el voto, promoviendo su conversión en “gerentes públicos”, sujetos a mecanismos de medición del desempeño e incluso de control social.

Para Prats, la implementación de estos cambios encontró nuevas críticas, referidas a aspectos relacionados con la necesidad de delegar tareas a funcionarios, cuyo desempeño no necesariamente coincide con la manifestación del interés público. La intervención administrativa no sólo incumbe a la intervención del organismo administrativo, sino a la existencia de múltiples actores, cada uno de los cuales tiene un margen para escapar a su responsabilidad y ocultar información, así como a dificultades para el establecimiento de criterios de control de resultados representativos de la naturaleza de los bienes públicos o a la necesidad de realización de distintos valores públicos difíciles de ser evaluados.

Aspectos como éstos llevaron a la constatación de la dificultad de encarar el accionar administrativo como “gerencia” haciendo poco razonable asimilarlo al *management* privado a través de la atribución de criterios de eficacia y eficiencia. Más aún, según destaca Przeworski citado por Prats, al no conseguir plasmarse en la práctica el control por resultados, la sujeción a reglas característica del régimen burocrático, llegó a prevalecer como la solución imperfecta pero más efectiva y razonable para afianzar el cumplimiento de los propósitos de la administración pública.

Según este autor, el sistema administrativo presente en países como Bolivia y España, fluctúa en estadios intermedios entre la racionalidad burocrática y la implementación de

la transición hacia el sistema de la denominada Nueva Gestión Pública. En ninguno de ambos casos se estaría hablando de una representación hegemónica de alguno de ambos sistemas, sino más bien de una mutua convivencia manifiesta entre éstos, que se hallan en diferentes etapas de implementación. En el caso boliviano, como en la generalidad de países de la región, estos cambios pueden expresarse en la persistencia de una burocracia patrimonial y en el caso español, de una burocracia institucionalizada pero influenciada políticamente.

Uno de los aspectos en que incide con mayor contundencia Prats, es en la deficiente institucionalidad de los estados latinoamericanos. Señala que Latinoamérica estuvo enfrascada en la implementación de la transición burocrática hasta los años noventa. En estos cambios no imperó la racionalidad legal, sino la de eficacia, que no estuvo centrada en establecer una tendencia hacia la consolidación de la seguridad jurídica - considerada por el autor como necesaria para facilitar el crecimiento económico-.

Tales cambios no tuvieron como resultado una mejor implementación de la burocracia, sino la implementación de una reforma administrativa que arrastró consigo la pervivencia de los rasgos comunes a la situación de los estados latinoamericanos, que el autor identifica como:

- 1) la profunda desigualdad, fragmentación y polarización de las sociedades; 2) la naturaleza clientelar del sistema político –al margen de su carácter autoritario o democrático-; 3) la naturaleza patrimonial de las Administraciones Públicas; 4) el fuerte corporativismo y escasa responsabilización de las ‘islas’ burocráticas existentes en algunos países; 5) un legalismo y formalismo asfixiantes para quien tiene que someterse a ellos, combinados con una posibilidad de huida arbitraria de los mismos para todo el que tiene poder suficiente (Prats; 2005: 81-82).

Con todo lo mencionado anteriormente, puede entenderse que al hablar de institucionalidad en ambos casos, estamos refiriéndonos a la existencia de sistemas burocráticos que han asimilado parcialmente las reformas promovidas en distintos estadios o etapas en la evolución de la gestión pública y en los cuales debe admitirse también la manifestación de otras especificidades y procesos, cuya aproximación será abordada posteriormente.

Semblanza del escenario de la gobernanza en Bolivia y España

La gobernanza, desde un punto de vista general, es empleada fundamentalmente para describir “el modo en que las sociedades adoptan y ponen en práctica las decisiones colectivas relativas a la regulación de los problemas sociales” (Morata; 2004: 23).

Desde esta perspectiva, el análisis de la institucionalidad en Bolivia nos previene acerca de un escenario con fuertes imperfecciones, para la estructuración de una burocracia de estilo weberiano. Por su lado, el cambio hacia el *management* o “nueva gestión pública” de la que habla Prats, también ha formado parte de la agenda de reformas estructurales e institucionales impulsadas en distintos ámbitos por la cooperación internacional, contribuyendo a la complejidad del escenario actual, en el que en lo público imperan los direccionamientos de burocracias de carácter patrimonial situadas en distintos niveles.

El resto de los niveles y formas de relacionamiento y organización institucional aplicables a la resolución de problemas específicos como los incendios, tienen que ver con un análisis más detallado acerca de cada uno de estos procesos, sus escenarios y sus diferentes modos de desenvolvimiento. Con todo, los problemas a menudo sobrepasan las capacidades para hacerles frente.

Durante las últimas décadas, los países latinoamericanos han sufrido una serie de cambios, a través del desarrollo de procesos para la restauración de los sistemas democráticos y de ajuste económico; los cuales han sido impulsados por organismos internacionales.

Whittingham identifica dos factores esenciales para el avance hacia nuevas formas de gobernanza en la región: los procesos de descentralización y los procesos de democratización.

Los primeros surgen de la discusión llevada a cabo durante los años 80, dando lugar a las siguientes tendencias:

Desconcentración: transferencia de funciones pero no de poder.

Delegación: transferencia de ciertos poderes a agencias paraestatales del Estado central.

Devolución: considerada por algunos como la “verdadera descentralización”, dado que tanto poder como funciones son transferidas a unidades de gobierno sub-nacional.

Privatización: no aceptada como forma de descentralización por muchos; se refiere a la transferencia de poder y responsabilidades de asuntos públicos a organizaciones de carácter privado, en muchas ocasiones empresas privadas (Whittingham; 2005: 2-3) (El subrayado es propio).

La manifestación de estas tendencias se ha dado en el caso boliviano, obedeciendo a diferentes particularidades y niveles de intensidad, que permiten delinear las características de este proceso, cuya semblanza se ofrece a continuación.

El Estado boliviano se ha caracterizado históricamente, por un fuerte nivel de centralización, el cual empezó a ser separado a partir de la denominada “Ley de Descentralización Administrativa”, N° 1654, que decide la “transferencia y delegación de atribuciones de carácter técnico-administrativo no privativas del Poder Ejecutivo a nivel Nacional” (Ley N° 1654 de 28/07/1995).

La Descentralización Administrativa aconteció en Bolivia como producto de un largo periodo de pugna social y de debate, originado en las demandas y reivindicaciones de entidades sociales como los comités cívicos de regiones pudientes del país, que pretendían un mayor protagonismo en lo económico y en lo político. Después de 20 proyectos de Ley de Descentralización e innumerables episodios de luchas políticas y sociales, recién el año 1992 se plasma un primer proyecto de Ley de Descentralización en la Cámara de Senadores.

A partir de este momento, Blanes distingue tres grandes procesos sociopolíticos relacionados con la descentralización. El primero de ellos coincide con este periodo de luchas sociales y políticas previas, que culmina el año de 1992 con la aprobación de un primer proyecto de Ley de Descentralización en la Cámara de Senadores. El segundo corresponde al periodo de implementación de la Ley de Participación Popular (1551 de 20 de abril de 1994) y la Ley de Descentralización Administrativa, que según el autor,

empieza a individualizarse como un tercer momento entre 1997 y 1999, cuando la oferta de Participación Popular por el Estado, “va siendo apropiada por la sociedad en sus diferentes expresiones, tanto sociales propiamente como también políticas” (Blanes; 1999: 2).

A pesar de que la diferenciación de esta etapa no aparece con claridad, de manera más reciente (2004-2005) puede hablarse de un nuevo hito marcado por el arribo de los recursos del llamado Impuesto Directo a los Hidrocarburos – IDH provenientes de la explotación del gas a las prefecturas, que marcó un visible punto de inflexión a favor de éstas en materia de protagonismo económico y –consiguientemente- político que habían comenzado a perder a raíz de la fuerte predominancia de los municipios, proveniente del proceso de Descentralización Administrativa y de la vigencia del régimen de municipalidades. Este aspecto es reflejado por Blanes, quien hace mención a las primeras expresiones legislativas de esta modalidad de descentralización, que tuvieron origen en la Ley de Necesidad de Reforma a la Constitución Política del Estado del año 1993 y en la Ley de Participación Popular, ocasionando la división del Estado en dos niveles: el del gobierno central y el de 311 jurisdicciones municipales sin cubrir el nivel intermedio, que se constituyó en el objetivo principal de la descentralización hasta entonces (Blanes; 1999: 4).

Barrios Suvelza sugiere una separación entre administraciones prefecturales y municipales que se afincaba en dos aspectos esenciales: su separación dentro de los textos constitucionales de la época, cuyas similitudes se mantuvieron casi intactas a lo largo del tiempo; en donde las prefecturas de departamento aparecían como estructuras de poder que ejercían la representación y autoridad por cuenta del poder central, aisladas del régimen municipal, al cual a la vez le correspondía dentro del texto de la norma fundamental un lugar distinto, como parte de los “regímenes especiales”. Y en segundo lugar, la característica de estos regímenes, como “autónomos” que les fue otorgada por la Ley de Municipalidades (Ley N° 2028 de 28 de octubre de 1999) (Barrios; 2002: 63).

El autor resuelve la discusión acerca de las diferencias conceptuales entre descentralización y desconcentración en el nivel prefectural¹⁸, estableciendo como criterio divisorio entre ambas el que “se haya roto o no el monopolio legislativo del nivel nacional en favor de algún receptor subnacional” (Barrios; 2002: 7).

La desconcentración en su criterio, constituye el camino seguido en el caso boliviano, disfrazado con la utilización de los términos “Descentralización Administrativa” y “Autonomía Municipal”. Esta afirmación persiste, aún a pesar de la más reciente reforma para la elección de prefectos de Departamento por vía de elecciones, que tuvo efecto en razón de la Ley de 8 de abril de 2005, N° 3015. La desconcentración para este autor, es posible sólo si “el receptor goza de: a) un mínimo de presencia espacial estable o b) de una institucionalidad territorial consolidada” (Barrios; 2002: 10).

En el nivel local, se identifica como una forma primaria de desconcentración, aquella en la cual una Prefectura de Departamento como ente “nodriza”, cede potestades administrativas a un receptor que goza de una estabilidad mínima. La división política boliviana establece a las subprefecturas como entidades de jerarquía inmediatamente inferior a una Prefectura.

En esta primera forma de desconcentración, el receptor no es una Subprefectura, sino otro tipo de entidad, sobre la cual aquella ejerce control de “mérito” entendido como una incidencia en los propósitos temáticos de actuación estatal del receptor; y control de “legalidad”, que consiste en verificar que la actuación se produzca conforme a derecho.

En una segunda forma, la desconcentración se correspondería con una aplicación de la descentralización administrativa. Esta versión más compleja se da de Prefectura a Subprefectura, e implica sujeción de mérito y legalidad a través de la delegación de tareas; sólo de legalidad para tareas traspasadas, y sólo de control de legalidad para tareas de asuntos propios provinciales (Barrios; 2002: 12). En base a estas formas, varios posibles modelos en que estas formas de desconcentración se manifiestan, son

¹⁸ Entidad equivalente en otros países de la región a un gobierno provincial.

representadas por Barrios Suvelza según las opciones territoriales o espaciales que las caracterizan.

Entre las conclusiones de este estudio, se pueden destacar las imperfecciones de la legislación acerca de descentralización en Bolivia, en virtud de las cuales el proceso implementado es reconocido en realidad como uno de desconcentración, en que se atribuye demasiado poder a favor del “principal”, o entidad delegante (prefecturas), aún a pesar de que algunas formas de esta variante de desconcentración -en concreto aquellas que activan el control de legalidad- se puedan considerar como transferencias de poder (Barrios; 2002: 20).

En razón de esto, se dispone de un escenario en donde los actores institucionales estatales preponderantes, esencialmente prefecturas y alcaldías, interactúan con diferentes niveles de poder y protagonismos en los niveles locales. Obviamente, en cada escenario local puede encontrarse una multiplicidad de otros actores con distintos niveles de relevancia, tales como ONGs, asociaciones, o entidades públicas que cumplen diferentes roles, definidos de acuerdo a sus postulados institucionales y a los siempre cambiantes niveles de liderazgo. En la conformación de redes en materia de desastres, organizada en torno al esquema de defensa civil, la participación de los actores del sector público ocupa un rol preponderante.

El tema de la gobernanza en Europa, en cambio, constituye un tema en constante discusión, en búsqueda de una lógica común para explicar el gran conglomerado de procesos que se desarrollan como producto del surgimiento de la Unión Europea. A continuación efectuaremos una aproximación a esta realidad a partir de las perspectivas de la gobernanza multinivel y del cambio institucional, que posibiliten un reflejo de la realidad del escenario en que se desenvuelven los procesos de gobernanza en España, dentro del marco político y legislativo.

El criterio de gobernanza multinivel tiene que ver con una nueva gobernanza, referida a la transición del concepto de gobernanza, a partir del reconocimiento de la existencia de formas de coordinación social distintas de las jerárquicas y del mercado, hacia las

funciones desempeñadas “por el conjunto de actores públicos y privados implicados en el proceso político” (Morata; 2004: 26).

España ha sido escenario de grandes cambios a partir de su ingreso en la Unión Europea, que tienen que ver con la reestructuración del concepto de Estado-nación a Estado Comunitario, así como con la formalización del proceso de descentralización vivido que actualmente se intenta cohesionar alrededor de lo que se conoce como Gobernanza Multinivel.

Romero, menciona la emergencia de los cambios experimentados por estados y sociedad europeos, manifiestos en los elementos siguientes:

- a) la recomposición del Estado-nación tradicional con la aparición de nuevos actores;
- b) la modificación del significado de espacio y de tiempo, a partir de la sociedad de la información, las condiciones de competitividad, el aumento de la renta y la extensión del Estado de bienestar;
- c) una nueva comprensión del desarrollo, que incorpora la discusión acerca de lo ambiental y la sostenibilidad del desarrollo;
- d) el cambio de los sistemas tradicionales de representación democrática, por efecto de la globalización generadora de nuevas formas de legitimidad y actores (Romero;2005: 60-62).

Estos factores, en el caso de España, todavía se encuentran afianzándose al cambio, con la presencia de iniciativas de integración y cooperación territorial. Sin embargo, de acuerdo al autor aún prevalece la tradición de planificación sectorial y de una escasa cultura política en materia de coordinación institucional y cooperación territorial (Romero; 2005: 64). España se encontraría caracterizada por una debilidad en materia de coordinación institucional horizontal y vertical en todos sus niveles de administración, acompañada de una falta de cultura de la cooperación en la materia. Esto afecta sus capacidades para la generación de políticas públicas.

En una consideración por niveles, la Comunidad Europea imparte políticas de carácter general que cada Estado debe internalizar. Esto influye al cambio en materia de políticas y normativa.

En el siguiente nivel, en donde se hallan el Estado y las regiones, se manifiestan dificultades de coordinación y cooperación, debido a carencias de representación territorial en niveles de decisión legislativa, tales como el Senado. En lo financiero, el autor hace mención a la carencia de un modelo de financiación satisfactorio que responda “a los principios de autonomía y suficiencia financiera, transparencia, equidad territorial y coordinación” (Romero;2005: 65) y habla de una inequitativa e irresuelta distribución de recursos que se da entre distintas comunidades autónomas, en la cual la diferencia de financiación existente entre el régimen foral¹⁹ y común²⁰ constituyen un reflejo de una también desigual distribución de la inversión por el gobierno central. Los parámetros para la asignación de recursos, según menciona, tienen que ver más con factores políticos que de legitimidad y representación.

En un tercer nivel, representado por los gobiernos regionales y las administraciones locales la falta de coordinación también se hace patente, con administraciones con visión sectorializada y marcada orientación productivista, cuyas prioridades guardan escasa relación con la gestión sostenible de los recursos.

En los tres casos, los factores culturales destacan como un fuerte contrapeso al cambio impulsado por la integración a la Unión Europea, que se manifiesta en marcos institucionales poco adaptados a la actual distribución de poder, con un enfoque marcadamente productivista con relación al cual se orientan las prioridades del gasto público de la mayor parte de las administraciones.

Romero y Farinós confirman con exactitud la problemática de la gobernanza territorial en España, mencionando la predominancia de las malas prácticas en materia de coordinación y cooperación territorial dentro de la administración española. Al parecer,

¹⁹ Referido a las Comunidades Autónomas de País Vasco y Navarra, que establece la Constitución Española en reconocimiento de derechos históricos de estos pueblos.

²⁰ El régimen del resto de Comunidades Autónomas.

la complejidad del Estado español se acentúa en la fragmentación y prevalencia de las visiones territoriales de gobiernos gerenciales existentes en las variadas administraciones, marcadas por problemas de falta de coordinación (“demasiadas fricciones entre instituciones, y entre éstas y la ciudadanía y grupos de interés” - Romero; 2006: 15) y de interés político, e incluso clientelar, que restan pertinencia y efectividad a las políticas, planes y programas, o los inutilizan.

En concreto, Romero describe a España como un “federalismo de devolución”, o un Estado “funcionalmente federal”; cuyo principal problema está en el escaso desarrollo de una verdadera cultura política federal, lo que en palabras del autor, denota falta de adaptación de las estructuras administrativas anteriores a los cambios establecidos por la actual Constitución Española. Esta falta de adaptación es responsable de un predominio de los enfoques tradicionales y de prácticas productivas no sostenibles (Romero; 2006: 92).

La existencia de dificultades de coordinación es puesta de manifiesto entre la escala conformada por el nivel regional y el del gobierno central, en cuanto a la formulación de planes y programas, mientras que en la escala de nivel supramunicipal y subregional los problemas se acusan en el plano de la cooperación, formal e informal. En los únicos ámbitos en que la cooperación resulta posible, de acuerdo al autor, es en aquellos en donde se impone la necesidad, o existe de por medio un financiamiento que requiere el agrupamiento de las unidades administrativas o actores para acceder a las ayudas.

El libro titulado “Gobernanza Territorial en España - claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos” incorpora una serie de estudios de caso referidos a “buenas prácticas” de gobernanza en diferentes niveles territoriales, destacando sus autores dos aspectos importantes: la preponderancia del rol que juega el liderazgo político para el éxito de las diferentes experiencias de gobernanza territorial, y la reducida experiencia existente en los distintos niveles territoriales de este país acerca de coordinación y cooperación. Las escasas experiencias relatadas en esta obra constituyen, por tal motivo, una recopilación de los pocos casos que han podido encontrarse y servir para ser considerados como ejemplos, según sus autores (Romero; 2006: 16-19).

Criterios clave de la gestión de desastres

La concepción y el análisis, inicialmente fiscalistas de los “desastres naturales”, han pasado a tener en la actualidad un planteamiento social, que sostiene que la vulnerabilidad para el acaecimiento de sucesos de este tipo es algo que se construye paulatinamente, por lo que podemos hablar de desastres “naturales” solamente en el sentido de que las condiciones existentes en la sociedad los hacen casi inevitables en algún momento” (Lavell; 1996: 19).

Para Lavell, la llamada “gestión de desastres” se ha hecho más abarcativa socialmente en términos cuantitativos/cualitativos, dejando de tener un sentido estrictamente temporal determinado casi en su totalidad por el momento del acaecimiento del hecho. De este modo, la “gestión de desastres” debe ser subdividida en conjuntos de actividades, denominados: “gestión de amenazas”, “gestión de vulnerabilidades”, “gestión de la emergencia” y “gestión de la rehabilitación y reconstrucción”, cuya aplicación ha de efectuarse tanto en sentido horizontal, que abarque todas las fases del ciclo de desastres como vertical, que contemple todas las funciones de los organismos sociales y estatales involucrados en las tareas de gestión.

Con respecto a los desastres propiamente, una adecuada comprensión de éstos debería ser capaz de incorporar ciertos eventos naturales o antrópicos capaces de afectar al ser humano y a los recursos naturales renovables y no renovables, así como encontrarse orientada a una ampliación de las funciones de los sistemas nacionales descentralizados existentes para la realización de actividades de prevención y planeación; con el fin de hacer posible un adecuado desarrollo de la gestión ambiental en los diferentes sistemas de los países.

Anticipar la ocurrencia de los desastres resulta una actividad de suma importancia para orientar el desarrollo de una región, evitando o atenuando las potenciales pérdidas que el evento pueda ser capaz de ocasionar, ya sea a través de una intervención directa o modificando las condiciones propiciadoras del mismo. Resulta de suma importancia la incorporación de actividades integradas para la prevención o mitigación de los efectos

de los desastres en los procesos de desarrollo, a fin de reducir el riesgo que los mismos implican para las personas, bienes y servicios.

Resulta difícil ofrecer un concepto de “desastre” con validez general; ya que se trata de una alocución que ha sido objeto de diferentes interpretaciones relacionadas con disciplinas técnicas, sociales, e incluso vinculadas al ámbito de la salud. Puede hablarse, en todo caso de una evolución paralela y múltiple de conceptos, que ha ido dándose conforme al tratamiento que han realizado del tema diferentes disciplinas.

José Da Cruz (Da Cruz; 2003: 14) encuentra en la noción de “normalidad” la circunstancia inicial para la comprensión de los desastres. Resulta evidente pensar que la consideración de los mismos sólo adquirirá relevancia a partir del momento en el que el acaecimiento de estos sucesos adquiere algún tipo de connotación social.

Y en efecto, con base en esta misma percepción se articula una de las nociones de “desastre” que puede decirse, goza actualmente del “mayor consenso” entre los distintos autores. Esta lo considera como: “una perturbación (o interrupción) seria y prolongada de la supervivencia y/o las actividades humanas” (Da Cruz; 2003: 22); es decir, una alteración de la “normalidad” entendida como el predecible estado de cosas en el que los seres humanos desempeñan sus actividades habitualmente. La preponderancia de esta representación, que caracteriza a los desastres mediante la noción de “anormalidad” que interrumpe el flujo de la “normalidad” predominante, es precisamente criticada por Allan Lavell (Lavell; 1993: 111-127) a tiempo de fundamentar una conceptualización social de los desastres, en el sentido de que tal comprensión estaría provocando una visión aislada del problema, limitada tan sólo al abordaje de los eventos de mayor magnitud y que relega la preponderancia de los aspectos sociales, tanto en el propio origen como en el tratamiento de los desastres.

De esta manera se puede hablar de la existencia de visiones sectoriales, y por tanto parciales para la conceptualización de los desastres, por medio de distintas disciplinas del conocimiento.

Para la Cruz Roja Internacional, un desastre se entiende del modo siguiente:

Cuando hablamos de desastres nos referimos a las enormes pérdidas humanas y materiales que ocasionan algunos eventos o fenómenos en las comunidades como los terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, deslizamientos de tierra, deforestación, contaminación ambiental y otros. Para que entendamos los desastres y podamos prevenirlos y recuperarnos si llegan a producirse, es necesario que nos desprendamos de algunas interpretaciones erradas, que han sido transmitidas en nuestras sociedades. Los desastres no son naturales, sino algunos de los fenómenos que los producen. Tenemos entonces que diferenciar dos términos: 'fenómenos naturales' y 'desastre natural', que muchas veces los hemos utilizado como si fueran lo mismo (Da Cruz; 2003: 22).

Da Cruz critica este concepto debido a que promueve el establecimiento de condiciones excepcionales para las personas víctimas de un desastre en el sentido de crear una necesidad de devolver o compensarles por haber sufrido la pérdida de ciertas condiciones materiales previas, sin tener en cuenta la existencia de multitud de personas que viven en condiciones de miseria y que probablemente resulten igualmente merecedoras de ayuda pero que no la reciben, al no encontrarse catalogadas como víctimas de un desastre. Puede entenderse así, como otro elemento de interés, que la discusión en torno a los desastres, al menos en Latinoamérica, se encuentra fuertemente ligada a la problemática de la pobreza y el desarrollo.

Las conceptualizaciones sobre desastres pueden dividirse según la utilización de criterios cuantitativos o cualitativos. En el primer caso, estaríamos hablando de nociones que caracterizan a los mismos, conforme a la magnitud de sus efectos en torno a factores tales como la cantidad de víctimas, los daños materiales ocasionados o la envergadura del evento que los ocasiona. En el segundo estaríamos hablando de la incorporación de elementos adicionales susceptibles de análisis cualitativo, tales como el referido a la incorporación del concepto de desarrollo, su carácter social, o a la consideración de determinados factores, tales como los mencionados por Weisaeth, quien plantea:

Hay tres aspectos muy importantes en el hecho de declarar un suceso como de «desastre» como es la cantidad de ayuda a ofrecer; el peso emocional, político y económico que incluirá en las propias víctimas y en el público en general; y el más importante, la pura magnitud de un desastre, en contraste con otros sucesos serios

y traumáticos, que crea unas necesidades que dejan atrás los recursos disponibles (Valero; N/A; 6).

Tabla 2: Síntesis de definiciones de “desastre”

| CONTROL REPENTINO | DAMNIFICADAS/ DAMNIFICADOS | DAÑOS MATERIALES | EFECTO SOCIAL | CONSECUENCIAS PSICOLÓGICAS |
|-------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|
| Incontrolable Inesperado | Daño severo Pérdidas | Pérdidas permanentes | Interrupción orden social | Trauma individual/colectivo |
| Gradual Prolongado | Pérdida de vida | Daños propiedad | Ruptura del funcionamiento | Ruptura conducta normal |
| Control humano | Destrozar vida humana | Destrozos recursos | Alarma pública | Dano psíquico |
| Observable | Muerte | Daños infraestructura | Vulnerabilidad de la sociedad | Estrés colectivo/estrés severo |
| Concentrado tiempo/espacio | Víctimas | Falta de recursos | Desorganización | Sufrimiento |
| Extraordinario | | Daños en la asistencia | Extender sistema | |

Fuente: Valero, et. al.

De esta definición pueden extraerse elementos tales como la determinación de la magnitud del suceso y de la ayuda necesaria para enfrentarlo.

En la Tabla 2 (Valero et.al.; N/A: 6) se encuentra una síntesis extraída de varias definiciones de autores en torno al término “desastre”, donde puede apreciar una representación organizada de las coincidencias en cuanto a la utilización de significaciones -algunas empleando términos distintos para referirse a los mismos puntos- para expresar los aspectos comunes de todas ellas, divididas en las cinco variables más comunes presentes.

Uno de los desarrollos más recientes de la sociología, según refieren autores como Allan Lavell, Omar Darío Cardona o Andrew Maskrey, ha sido la incorporación de los desastres como objeto propio de conocimiento. Como ya se mencionó, este avance ha significado la ruptura del carácter esencialmente tecnocrático de los desastres y su consideración como eventos aislados y por lo tanto, ajenos a la actividad del hombre. Es por estas razones, que la opción mejor motivada en la actualidad conduce a la necesidad de otorgar una definición social de los desastres, la cual emplea determinados elementos en su enfoque particular. En este sentido, resulta conveniente adoptar la definición empleada por Cardona, que concibe a los desastres del modo siguiente:

Un desastre es una situación o proceso social que se desencadena como resultado de la manifestación de un fenómeno de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en una población, causa alteraciones intensas en las condiciones normales de funcionamiento de la comunidad. Estas alteraciones están representadas por la pérdida de vida y salud de la población; la destrucción o pérdida de bienes de la colectividad y daños severos en el ambiente, razón por la cual se requiere de una respuesta inmediata de las autoridades y de la población para atender los afectados y restablecer la normalidad y el bienestar (Cardona; 2001: 21).

Adicionalmente, puede mencionarse también, que algunos autores como Aptekar o López Muga, han efectuado una caracterización de los desastres y eventos relacionados, haciendo diferenciaciones entre “*accidentes*”, “*desastres*” y “*catástrofes*” (Aptekar); o “*emergencias*”, “*desastres*” y “*catástrofes*” (López Muga). Se trata de nociones de naturaleza cuantitativa que pretenden clasificar a distintos eventos conforme a la magnitud de los daños que son capaces de ocasionar.

Como elementos de análisis asociados, debemos hacer referencia también a otros elementos importantes, como los de amenaza, vulnerabilidad y riesgo; que podemos momentáneamente conceptualizar, acudiendo a la terminología adoptada por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Amenaza puede ser entendida entonces, como la “probabilidad de que ocurra un evento, en espacio y tiempo determinados, con suficiente intensidad como para producir daños” (CEPAL; 2000: 8). Se encuentra vinculada con la ocurrencia propiamente dicha, de fenómenos naturales, en un momento y lugar determinados.

Vulnerabilidad, es la “probabilidad de que, debido a la intensidad del evento y a la fragilidad de los elementos expuestos, ocurran daños en la economía, la vida humana y el ambiente” (CEPAL; 2000: 8). Tiene que ver con los grados de exposición, fragilidad y valoración económica; se encuentra vinculada con factores de orden antrópico y puede tener distintas facetas de análisis: física, política, institucional, ambiental, etc.

Riesgo, es la “probabilidad combinada entre los parámetros anteriores” (CEPAL; 2000: 8) (Amenaza y Vulnerabilidad); se considera intrínseco a cada sociedad, la cual determina los aspectos referidos a su nivel, percepción y medios para enfrentarlo.

Tampoco existe consenso acerca de la utilización de conceptos de este tipo, y podemos nombrar a estos tres últimos como los de uso más extendido en la práctica.

Con respecto a los incendios, el asunto de su definición aparentemente no resulta un aspecto tan problemático como en la de los desastres. En términos de protección civil el incendio forestal se encuentra definido como: “el fuego que se propaga, sin control sobre un sistema forestal, cuya quema no estaba prevista” (DGBB; N/A: 77).

Se trata de una definición que obvia el tema de las causas que los ocasionan, que puede ser señalado como una de las mayores dificultades que se plantean para la investigación de naturaleza cuantitativa; ya que ante la evidencia de una alta probabilidad de factores de índole humano, ésta se considera impredecible desde el punto de vista de la técnica. La noción de incendio está catalogada dentro de la de riesgo, cuya definición es la siguiente: “Un evento físico fenómeno o actividad humana potencialmente dañinos, capaces de ocasionar pérdida de vidas humanas o daños a la propiedad, trastornos económicos y sociales o degradación ambiental” (UNDP; 2002: 16).

Otro término directamente vinculado al concepto de riesgo, es el de vulnerabilidad, que puede definirse como: “el grado de pérdidas o daños que pueden sufrir, ante un incendio forestal, la población, los bienes y el medio ambiente” (UNDP; 2002: 16).

En cuanto a la actividad denominada Gestión del riesgo de Desastres, tenemos el siguiente concepto adoptado por PNUD:

El proceso sistemático de toma de decisiones administrativas, organizativas, técnico operacionales y de capacidades de implementación de políticas, estrategias y capacidades sociales y comunitarias para disminuir los impactos de los riesgos naturales y relacionados con desastres ambientales o tecnológicos. Este comprende todas las formas de actividades, incluidas las medidas estructurales y no

estructurales para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) los efectos adversos del riesgo (UNDP; 2002: 17).

De acuerdo al PNUD, este conjunto de criterios y actividades se encuentran asociados al interior del concepto de Reducción del Riesgo de Desastres (*Disaster Risk Reduction*) entendido como:

El marco conceptual de elementos con posibilidad de minimizar vulnerabilidades y riesgo de desastres en toda la sociedad, para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) los adversos impactos de los riesgos dentro del contexto amplio del desarrollo sostenible (UNDP; 2002: 17)²¹.

Tabla 3: Políticas de prevención y de emergencia (Adaptado de May 1988)

| Rasgos políticos | Posterior a un desastre | Entre dos desastres |
|--|---|---|
| Importancia de los hechos del desastre | Alto | Bajo |
| Leyes e influencia legislativa | Leyes especiales post-desastre | Legislación de “expertos” |
| Papel de las autoridades | Definir y formar políticas ante desastres | Limitado a aprobar leyes |
| Relaciones centro – local | Episódicas | Permanentes |
| | Acciones de salvamento centralizadas | Acciones locales |
| Políticas resultantes | Respuesta al desastre concreto | Menos dependientes del último desastre sucedido |
| | Distorsionadas por los desastres | Políticas generales |

FUENTE: Da Cruz (2003)

La Reducción del Riesgo de Desastres propone un esquema asociativo de todos estos elementos, que comprende los siguientes campos de acción:

- 1) Conocimiento y valoración del riesgo, incluyendo el análisis y análisis de vulnerabilidad/capacidad;
- 2) Desarrollo del conocimiento, incluyendo educación, entrenamiento, investigación e información;
- 3) Compromiso público y marcos institucionales de trabajo, incluyendo los de tipo organizacional, político, legislativo y de acción comunitaria.

²¹ El texto original en inglés, expresa: “The conceptual framework of elements considered with the possibilities to minimize vulnerabilities and disaster risks throughout a society, to avoid (prevention) or to limit (mitigation and preparedness) the adverse impacts of hazards, within the broad context of sustainable development”.

Finalmente, debe considerarse como otro criterio fundamental, la incidencia de los desastres teniendo en cuenta su carácter cíclico, dentro de las políticas y decisiones públicas relacionadas con su ocurrencia. Los efectos de la repercusión de un desastre en el accionar decisional conllevan patrones de actuación particulares, que se pueden sintetizar como se menciona en la Tabla 3.

***El Institutional Analysis and Development* como herramienta para la prevención**

Un propósito final del presente trabajo consistirá en plantear los lineamientos metodológicos para el tratamiento de los pequeños y medianos incendios, como desastres cuya vinculación con la cotidianeidad y la realidad económica, social y productiva de nuestros países motivan la necesidad de otorgarles un mejor dimensionamiento y de reflexionar acerca de otras alternativas factibles de implementación.

Para ello nos propusimos efectuar un desarrollo práctico de la metodología del *Institutional Analysis and Development* – IAD, recogida en el manual “Recursos Naturales y Gobernanza: Incentivos para el Uso Sostenible” publicado por GTZ el año 2004. Este manual efectúa una aplicación de estos lineamientos metodológicos para el establecimiento de medidas de acción basadas en medidas de gobernanza de los recursos naturales, con una visión asociada a conceptos propios de la economía institucional.

El *Institutional Analysis and Development* (IAD) es un marco metodológico desarrollado por Elinor Ostrom y sus colaboradores, que “establece un marco organizado que permite estudiar en detalle la interacción de una serie de elementos de gran relevancia en la estructuración de las acciones de política pública” (Pacheco; Basurto; 2008: 90). Fue elaborado, entre otros, en el “*Workshop for Political Theory and Policy Analysis*”²².

²² Como bibliografía relevante, se puede mencionar: OSTROM, E. (1990): “*Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*”; Cambridge University Press; New York. / THOMSON, J. (1992): “*A framework for analyzing institutional incentives in community forestry*”; FAO; Roma. / THOMSON, J. &

Su carácter de marco metodológico le facilita integrar un conjunto de teorías en ámbitos de trabajo que de otra manera deberían someterse aisladamente a examen; de esta manera simplifica la realización de comparaciones y evaluaciones por parte de un analista.

Según Ostrom, los procesos de políticas se encuentran influenciados en cierto grado, por cuatro tipos de variables: 1) *atributos del mundo físico*; 2) *atributos de la comunidad dentro de la cual los actores se encuentran integrados*; 3) *reglas que crean incentivos y restricciones*; 4) *interacciones con otros individuos* (Koontz; 2003: 3) (La traducción es propia).

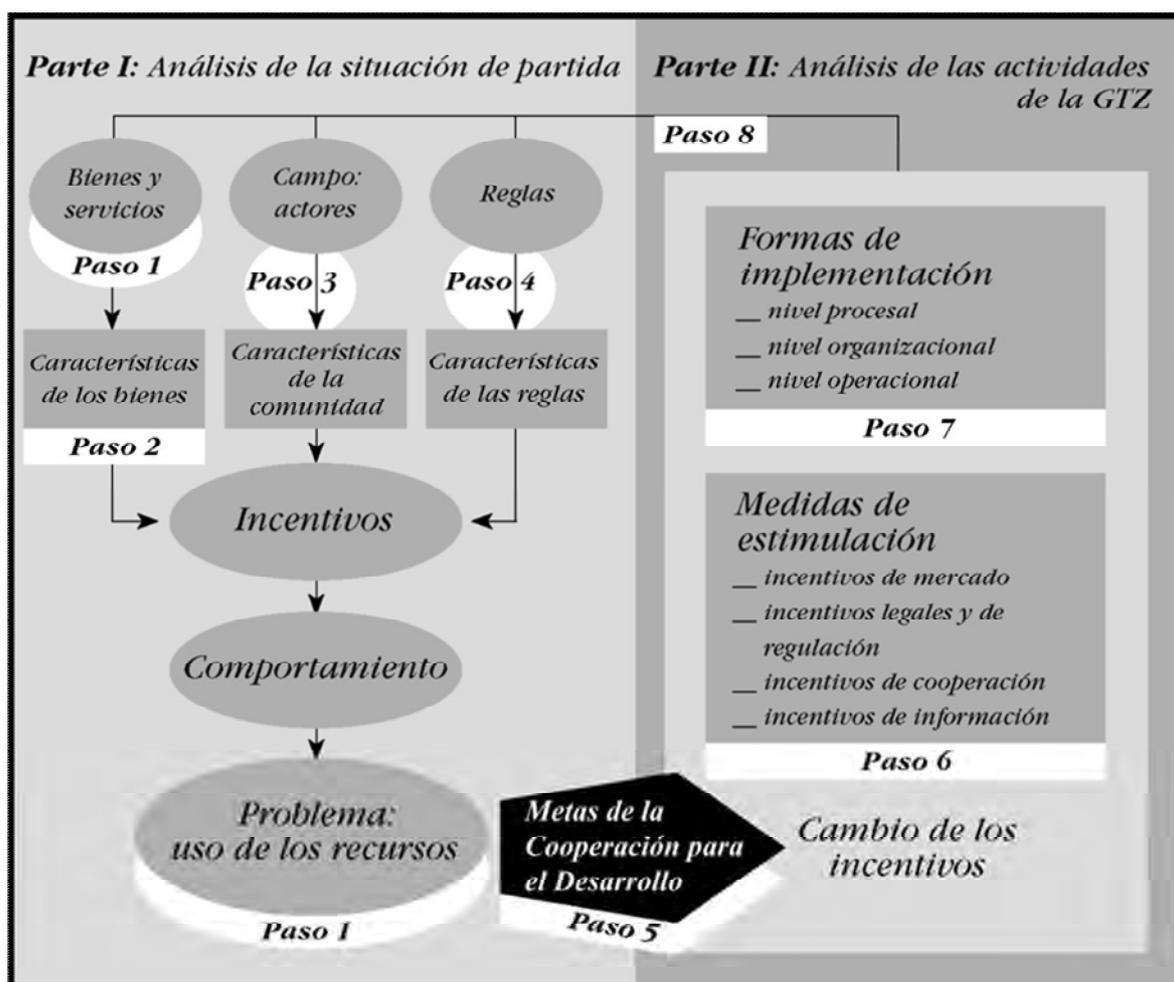
Uno de los primeros pasos para la aplicación de este marco metodológico consiste en la determinación de arenas de acción, conformadas por los siguientes elementos: participantes en posiciones, que pueden decidir entre distintas acciones en base a la información que poseen, acerca de cómo las acciones están relacionadas con los resultados, costos y beneficios potenciales atribuidos a las acciones y resultados (Koontz; 2003: 3-4).

IAD está enfocado de manera fundamental, en la resolución de la cuestión acerca de cómo las comunidades pueden arribar a acuerdos para gestionar los recursos comunes a través del establecimiento de reglas de gobierno, y para ello, su lógica opera en función de los siguientes principios rectores, establecidos por Ostrom:

1. Límites claramente definidos;
2. Reglas congruentes con las condiciones locales;
3. Los individuos afectados pueden participar en la modificación de las reglas operativas;
4. Los monitores son responsables ante los beneficiarios;
5. Gradación de sanciones contra los infractores;
6. Acceso verdadero a los mecanismos de resolución de conflictos;
7. Reconocimiento de los derechos de organización por parte de las autoridades gubernamentales externas (Koontz; 2003: 3).

Schoonmaker Freudemberger, K. (1997): “*Crafting institutional arrangements for community forestry. FAO community forestry field manual*”; FAO; Roma. Disponible en: www.fao.org/docrep/W7483E/W7483E00.htm.

Cuadro 1
Sinopsis – Marco (conceptual) de análisis



Fuente: GTZ: www.gtz.de/de/dokumente/en-governance-nat-resources.pdf

El manual “Recursos Naturales y Gobernanza: Incentivos para el Uso Sostenible” (Petersen; 2004:64) se fundamenta en los supuestos de este marco conceptual y metodológico, complementándolo con la experiencia institucional de GTZ en materia de proyectos de cooperación al desarrollo. En su primera parte, el esquema metodológico utiliza conceptos del *Institutional Analysis and Development*, ampliado con elementos extraídos de la experiencia institucional de GTZ en materia de proyectos para la cooperación al desarrollo (Petersen et.al.; 2004:6).

El manual focaliza sus contenidos en la gobernanza en el uso de los recursos naturales, para lo cual siguiendo la visión de Huppert, Svendsen & Vermillion, define a ésta como: “el conjunto de reglas, mecanismos de aplicación y procesos interactivos que

coordinan y brindan una línea de conducta a las actividades que involucran a varias personas, de acuerdo a resultados concertados” (Petersen et.al.; 2004:8).

Siguiendo el camino de aplicación de este esquema metodológico representado en el Cuadro 1; el manual se encuentra dividido en dos partes. La primera, denominada “Análisis de la situación de partida”, se subdivide en los siguientes pasos (Petersen; 2004: 9):

- i) Identificación de los problemas de uso de los recursos. Parte del supuesto de la utilización no sostenible de los recursos naturales de una comunidad, que pone en riesgo su subsistencia. Consiste en identificar los problemas de uso de recursos, dando respuesta a las preguntas: ¿De qué problemas se trata? ¿Qué bienes y servicios están afectados?
- ii) Incentivos – características de los bienes y servicios²³. Se enfoca en la identificación de los incentivos que determinan la utilización de los bienes o servicios ambientales por una comunidad. Consiste en responder a las preguntas: ¿Es factible excluir a otros del uso de este bien?; ¿Puede ser utilizado el bien por varios individuos, sin que el beneficio disminuya para cada usuario individual? ¿De qué tipo de bien estamos hablando? ¿Es un bien privado, de club, comunitario o público?
- iii) Incentivos – características de los actores y del escenario. Parte del supuesto de que las características “sociales, históricas, económicas y culturales de una comunidad de usuarios constituyen estructuras de incentivos que tienen efecto sobre el manejo de los recursos naturales”. En un escenario pueden haber varios grupos y este paso consiste en la caracterización del escenario social, tanto como en la identificación de tales incentivos. Consiste en encontrar respuesta a los aspectos e interrogantes siguientes: a) Acerca del

²³ Los incentivos, de acuerdo a la definición del manual, son entendidos como los “*factores que guían la acción humana*”. Pueden tener carácter positivo o negativo, motivar un comportamiento, reforzarlo o desincentivar determinadas actividades y ser tanto materiales como también no materiales.

escenario social: ¿Existe una comunidad de usuarios del recurso? ¿Qué grupos de interés existen dentro de la comunidad de usuarios del recurso? ¿Existen algunos otros actores involucrados tales como las autoridades públicas, ONG, empresas privadas? Si tiene relevancia: ¿Cómo son las relaciones de intercambio entre los actores?; b) Acerca de los incentivos: Factores históricos, sociales, económicos y culturales en la comunidad de usuarios; Unidad social, confianza y homogeneidad de las metas en relación al manejo de los recursos; Conclusiones: ¿Qué efectos tienen estas características de la comunidad en el comportamiento de los individuos?; Si tiene relevancia: ¿Cómo son las relaciones de intercambio entre los actores? ¿Qué incentivos prevalecen debido a las características del bien?.

- iv) Incentivos – características de las reglas. Las reglas son entendidas como aquellas que dan las pautas para ver “de qué manera y en qué cantidad se puede usar los bienes y servicios y qué medidas se tienen que probar para la preservación y el mantenimiento de los mismos”. Las reglas se encuentran combinadas con mecanismos coercitivos, constituyendo el factor crítico a averiguar, si es que realmente se cumplen. Este punto se plantea responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles reglas existen para el uso de los recursos? ¿Se trata de reglas formales o informales? ¿Hay contradicciones entre las reglas? ¿Estas reglas funcionan o no funcionan? ¿Se refieren a reglas operativas, de tomas de decisiones colectivas o constitucionales? Particularmente relevante para las reglas operativas: ¿La gente considera estas reglas como técnicamente apropiadas o razonables? ¿Quiénes incumplen estas reglas por inapropiadas? ¿Cuál es la expectativa de los costos de transacción para modificar las reglas?
- v) Identificación de los objetivos. Se encuentra referido a la identificación de los objetivos de trabajo, que orientan el funcionamiento de la institución encargada de la implementación de los lineamientos metodológicos en un proyecto o programa; con el fin de disponer de valores de referencia. Plantea dar satisfacción a las siguientes interrogantes: ¿Cuáles son los objetivos

globales del proyecto o programa? ¿Son estos objetivos consistentes con los principios relevantes identificados, por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el Desarrollo?

- vi) Identificación de incentivos alternativos. Este paso consiste en la formulación de incentivos concretos destinados a producir cambios institucionales, modificando el comportamiento de los usuarios para conseguir las metas mencionadas. Es uno de los aspectos claves de este planteamiento metodológico, que se fundamenta en el conocimiento adquirido durante el desarrollo de los pasos anteriores, orientados a la generación de nuevas condiciones y que incluye la erradicación de incentivos de efecto adverso. Intenta responder a las preguntas, basándose en los incentivos de los pasos ii. a iv.: ¿Qué incentivos pueden ayudar a restringir: a) el uso no sostenible de los recursos? ¿b) realzar el manejo sostenible de los recursos? ¿Los orientados al mercado, a regulaciones, a la cooperación o a la información? ¿Qué combinaciones aparecen como útiles?
- vii) Implementación de las medidas. Se encuentra referido a la implementación de las medidas de incentivo y en cómo esta debe ser orientada. El manual de referencia presenta un listado de sectores, que se resumen en tres niveles: operativo, organizacional y procesal. El desarrollo de este aspecto, intenta estructurarse en base a los siguientes planteamientos y cuestionamientos siguientes: ¿Con ayuda de qué actividades se debe implementar incentivos para el uso sostenible? Las actividades apropiadas deben incluir: a) A nivel operativo.- Asistencia técnica o financiera; Servicios de asesoría técnica para los usuarios de los recursos; Servicios de asesoría técnica para organizaciones. b) A nivel organizacional.- Servicios de asesoría en políticas de regulación; Servicios de asesoría en manejo y organización; Relaciones Públicas, redes de trabajo, dirección. c) A nivel procesal.- Servicios de asesoría en procesos políticos. ¿Cómo corresponden estos tipos de implementación al status quo y a los cambios planeados por los incentivos?

- viii) Retroalimentación: Impactos del proyecto. Se trata de un paso para la evaluación ex-post del proyecto, que se basa en una comparación entre: la posición inicial, las metas, los cambios de un incentivo implementado y la situación después de la conclusión del proyecto. Tiene como guía las siguientes preguntas: a) ¿Cómo afectan los cambios de incentivos a la situación? ¿Provocan una modificación de las características del bien? ¿de los actores y sus relaciones? ¿de las reglas relacionadas al uso del recurso?; b) ¿Se logran las metas?; c) ¿Existen algunas medidas necesarias para complementar los incentivos prevalecientes? ¿Cuáles incentivos deberían ser modificados?

En cuanto a su planteamiento, la delimitación del contexto o “arena de acción” comprende la determinación del problema y de los incentivos que lo condicionan, tanto positivos como negativos, referidos a las características de: bienes, servicios, actores y reglas. En forma posterior opera su cambio hacia incentivos apropiados, de acuerdo a la valoración de lineamientos técnicos y estratégicos; para culminar en la formulación de actividades de implementación apropiadas en los niveles organizativo, operacional y de proceso.

A partir de estas consideraciones metodológicas y teniendo en cuenta que la gestión integradora puede ser encarada esencialmente como un asunto de gobernanza, en el capítulo correspondiente del presente trabajo se desarrollará la propuesta metodológica contenida en el Manual de Asistencia “Recursos Naturales y Gobernanza: Incentivos para el Uso Sostenible” (GTZ, 2004) para la formulación de una propuesta de estrategia de prevención y control de incendios en áreas protegidas, un problema cuya dinámica ha venido experimentando con el tiempo en Bolivia, un preocupante incremento.

Gestión Compartida, la instauración de una nueva modalidad de gobernanza para la administración de las áreas protegidas en Bolivia

La Gestión Compartida de las áreas protegidas se encuentra siendo instituida en Bolivia como una nueva forma de gestión y administración establecida entre el Servicio

Nacional de áreas Protegidas – SERNAP, que se considera relevante para el presente trabajo debido a que instaura una variedad de gobernanza de mayor vanguardia con respecto al criterio del co-manejo o la co-administración establecido tradicionalmente para aquellos espacios protegidos basados en el modelo de conservación integradora, y también debido a que se encuentra destinada a convertirse en el nuevo “paradigma” de gobernanza que regirá las actividades de gestión de las áreas protegidas bolivianas en el futuro.

Las implicaciones de este cambio trascendental en las perspectivas de gobierno de las áreas protegidas, obligan a interiorizar los alcances de la gestión compartida dentro del presente trabajo, con el fin de contextualizarla dentro de su enfoque propositivo.

La existencia de 22 áreas protegidas que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SNAP boliviano se encuentra vinculada a la población existente en ellas, estimada en 100 municipios y 10 mancomunidades (Ley 1715: Art. 41, Inc.5)²⁴ (Ley 2028; Art. 155) municipales y 14 territorios indígenas o Tierras Comunitarias de Origen²⁵, dos de las cuales observan superposición total.

200.000 son las personas que viven y producen dentro de las 22 áreas protegidas del SNAP, en su mayoría pertenecientes a pueblos indígenas y originarios que conservan su propia cultura y usos tradicionales, compartiendo espacios con asociaciones de productores y otras entidades públicas y privadas (SERNAP; CIDOB:4-5). Esta cobertura termina siendo significativa, debido a que Bolivia cuenta con un total de 327 municipios (FAM: 2004) y a que las áreas protegidas representan una cobertura del 15% del territorio nacional.

²⁴ “Mancomunidad Municipal”, de acuerdo a la Ley de Municipalidades boliviana, es aquella según la cual dos o más Municipios, a través de sus gobiernos municipales y comprometiendo recursos comunes, se asocian de manera voluntaria para adquirir responsabilidades mancomunadas que la ley les faculta.

²⁵ “Tierras Comunitarias de Origen”, de acuerdo a la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria boliviana, son los “...espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles”.

La participación de las poblaciones indígena originario campesinas dentro de áreas protegidas ha venido transcurriendo por un proceso de “menos a más” durante la vida institucional del SERNAP boliviano, establecido institucionalmente en 1998 (D.S. 25128). Una primera etapa, que estuvo caracterizada por una preponderancia de criterios referidos a la gestión y conservación de la biodiversidad que partía de la noción del modelo de “conservación separatista” fue siendo sustituida por una nueva concepción relacionada a la constatación de la existencia de población asociada a estos espacios, que obligó a reformular los criterios, en base al concepto de “áreas protegidas con gente” promovido por el propio SERNAP (SERNAP; CIDOB: 12).

Éste dio lugar a la incorporación de las dos estructuras de participación social actualmente existentes, los Comités de Gestión y la Coadministración. La primera ha involucrado el establecimiento de comités representativos de los sectores sociales representados en las áreas protegidas, conjuntamente con otras instituciones del sector público y privado, cuyas atribuciones han estado circunscritas al terreno de la consulta informada, mas no a la toma de decisiones. La segunda tiene que ver con la participación de entidades como los pueblos y comunidades originarias y campesinas y ONGs, para hacerse cargo de roles técnico administrativos.

Entre las principales constataciones del SERNAP (SERNAP; CIDOBM N/A: 13-14) referidas a la valoración del funcionamiento de ambas estructuras, destacan por el lado de los Comités de Gestión, su reducida legitimidad y capacidad institucional y financiera para la gestión de las áreas protegidas, así como su incapacidad de constituirse en mecanismos para satisfacer las demandas de participación de los actores sociales, dado su carácter exclusivamente consultivo.

Con respecto a la Coadministración, se encontró que su carácter técnico administrativo no resultaba abarcativo de verdaderos criterios de gestión, que requieren integrar también capacidades y legitimidad política para la toma de decisiones.

Se estima que su implementación desde 1998 permitió observar mejores resultados en aquellos casos en que las organizaciones indígenas se hicieron cargo de la

coadministración de áreas protegidas nacionales, como en el caso del Parque Nacional Kaa-Iya y el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore, donde si bien las coadministraciones mostraron limitadas capacidades técnicas, su aporte a una gestión exitosa que estuvo relacionado con el desempeño de sus capacidades políticas resultó más trascendente, pues posibilitó “un mejor manejo de los conflictos y una mayor proximidad a la población” (SERNAP; N/A; CIDOB:14).

Con todo, la necesidad de compatibilizar la visión social técnica y política en la gestión y administración de las áreas protegidas, sobre la que tuvo un papel determinante el desenvolvimiento de la actual etapa de cambio estructural político y legislativo de empoderamiento del sector indígena originario campesino, que en Bolivia se encuentra vigente desde 2006; pueden apuntarse como los verdaderos factores que impulsan la transición hacia este nuevo modelo.

La Constitución Política del Estado vigente interioriza el concepto de la gestión compartida de las áreas protegidas en su Art. 385, mencionando que la misma ha de realizarse con sujeción a las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, cuando aquellas se sobrepongan con estos territorios (Constitución Bolivia: Art. 385,2). El principio se encuentra vinculado con otros dos importantes derechos reconocidos a favor de aquellas:

- A la libre determinación y territorialidad (Art. 30 Párrafo II, Inc. 4).
- A la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros (Art. 30 Párrafo II, Inc. 17) (Constitución Bolivia: Art. 30).

Ambos derechos tienen que ver con el reconocimiento de la integralidad de las restantes cualidades afines al derecho tierra-territorio²⁶ (Rodríguez et.al.; 2003: 53), relacionada

²⁶ Siguiendo el criterio de Stavenhagen y otros, se entiende por Territorio “... un espacio geográfico en el cual se desenvuelve la dinámica de las sociedades indígenas, y con el cual está vinculada la cultura, la historia y la identidad de un grupo determinado. Este espacio es reclamado como un derecho

con la facultad de estos actores para instituirse como autonomías indígena originario campesinas, también reconocida por la actual Constitución.

Con tales antecedentes, la propuesta para la gestión compartida de las áreas protegidas parte de la base conceptual de la cogestión o *co-management*, según precisa el propio SERNAP, que estuvo basado originalmente en los principios políticos de participación de los trabajadores para la gestión de empresas estatales emergentes de la noción del cooperativismo del Siglo XIX, cuyas primeras experiencias fueron implementadas en Bolivia desde principios de la década de los 70, con resultados cuestionables (SERNAP; CIDOB; 2007: 10-11).

No obstante, la implementación de los procesos de participación y administración de las áreas protegidas, si bien guarda esta misma línea de procedencia, tuvo la capacidad de interiorizar las especificidades propias de estos espacios de gestión y estaría arribando a esta suerte de “etapa de maduración” según el SERNAP destaca, en base a la racionalización de la experiencia institucional de gestión adquirida durante años de interacción con los actores de las áreas protegidas, sobre la cual se gesta la generación de este nuevo mecanismo de gobernabilidad denominado “gestión compartida”.

Su definición, de acuerdo al documento “Propuesta para la Gestión Compartida del Sistema Nacional Áreas Protegidas” en su versión de septiembre de 2007, es la siguiente:

La gestión compartida es una nueva modalidad de gestión del SNAP, en sus niveles Nacional y local, donde el Estado establece alianza (sic) con las organizaciones sociales representativas de la población que habita en las AP's y en sus zonas de amortiguación (influencia directa) y, teniendo en cuenta sus vínculos con el territorio, su compromiso, sus intereses, derechos, mandatos y estrategias, comparte con ellas la autoridad, la toma de decisiones y las responsabilidades respecto al conjunto de procesos inherentes a la gestión (Político-normativos, de Fiscalización y Control Social, Técnico-Operativos, Administrativo-financieros y de Promoción (SERNAP; CIDOB; 2007: 20)

colectivo, indispensable para la sobrevivencia, identidad y reproducción como pueblos diferenciados. El territorio es una necesidad cultural y política, vinculado al derecho de autonomía y libre determinación”. Por Tierra, a diferencia de ello, “...un espacio físico de ocupación directa por una familia o comunidad, constituyéndose en un factor de producción y subsistencia. Es un reclamo económico y social”.

En la versión del actual proyecto de Decreto Supremo desarrollado por el SERNAP, la gestión compartida, ahora denominada: “Gestión Territorial con Responsabilidad Compartida (GTRC)” es definida como:

...la modalidad de gestión pública reconocida por el Estado que armoniza la gestión de las naciones y pueblos indígena originario campesinos con derechos territoriales en las áreas protegidas y sus zonas de amortiguación externas con la gestión del Estado, para la toma de decisiones político estratégicas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), a través de mecanismos compartidos y en condiciones de paridad (SERNAP; 2009).

Estas dos definiciones, técnica y legal, perfilan el planteamiento a observar por este novedoso mecanismo, permitiéndonos destacar los siguientes elementos fundamentales de su configuración, que se extraen de la “Propuesta para la Gestión Compartida del Sistema Nacional de Áreas Protegidas”:

Nuevo gobierno con derechos adquiridos: Actualmente, los procesos de administración y gestión de las áreas protegidas se encuentran direccionados por decisiones técnicas y políticas que toman en cuenta niveles de participación de sus distintos actores, como un conjunto indiferenciado de personas jurídicas de distinta naturaleza relacionadas a través de los procesos de gestión. Con la gestión compartida se implementará un verdadero esquema de gobernanza que desarrolle los mecanismos necesarios para la toma de decisiones entre la administración gubernamental y los pueblos indígena originario campesinos instituidos ahora como gestores de sus propios territorios y recursos, de acuerdo al estatuto de derechos establecido por la actual Constitución Política del Estado, que obliga a jerarquizar y consolidar su entidad por sobre la del resto de actores.

Diferentes perspectivas entre Estado y pueblos indígena-originario-campesinos: Una de las constataciones fundamentales de la reflexión institucional efectuada por SERNAP y CIDOB con respecto a las áreas protegidas tiene que ver con la existencia de diferentes perspectivas por unos y otros con respecto al direccionamiento del proceso de la gestión compartida.

El Estado ha desarrollado una lógica técnico administrativa referida a asegurar la preservación de los valores naturales y culturales asociados a las áreas protegidas integrando los procesos de conservación con las aspiraciones de bienestar de sus pobladores, para el beneficio de la sociedad a nivel particular y general, que se traduce en la concepción de la gestión compartida como el cumplimiento de sus mandatos institucionales para “conservar el patrimonio natural y cultural de las áreas protegidas y su entorno” y “contribuir al desarrollo sostenible nacional, regional y local” representados en sus políticas institucionales (SERNAP; CIDOB; 2007: 21). Por su lado, los pueblos indígenas y originarios parten de la lógica del ejercicio de sus derechos ancestrales relacionados con una visión cosmocéntrica (PND 2006-2010)²⁷ que considera a la gestión compartida como:

...una posibilidad de alianza entre sus organizaciones y el Estado para asegurar una gestión integral de sus territorios que permita la vida de sus actuales y futuras generaciones, acorde con sus identidades, sus visiones de desarrollo y basada en el ejercicio de sus derechos (SERNAP; CIDOB; 2007: 21).

Responsabilidad compartida: La base conceptual para el conjuncionamiento de las dos visiones anteriores dentro del planteamiento de la gestión compartida, parte del concepto de “responsabilidad”, relacionado con la noción de dar cuentas por la posibilidad de elegir y decidir entre distintas visiones. A la noción de “responsabilidad” se le atribuye el convertirse en el punto de acuerdo fundamental, encontrándose reconocida dentro de la visión de las organizaciones como el “hacerse cargo” del ejercicio de mandatos sobre los cuales deberán dar cuenta a sus representados, en función del criterio de “responsabilidad social”; mientras que por parte del Estado, ésta se encuentra referida al cumplimiento de mandatos de la sociedad a la que representa, por ser responsable de las áreas protegidas como patrimonio público.

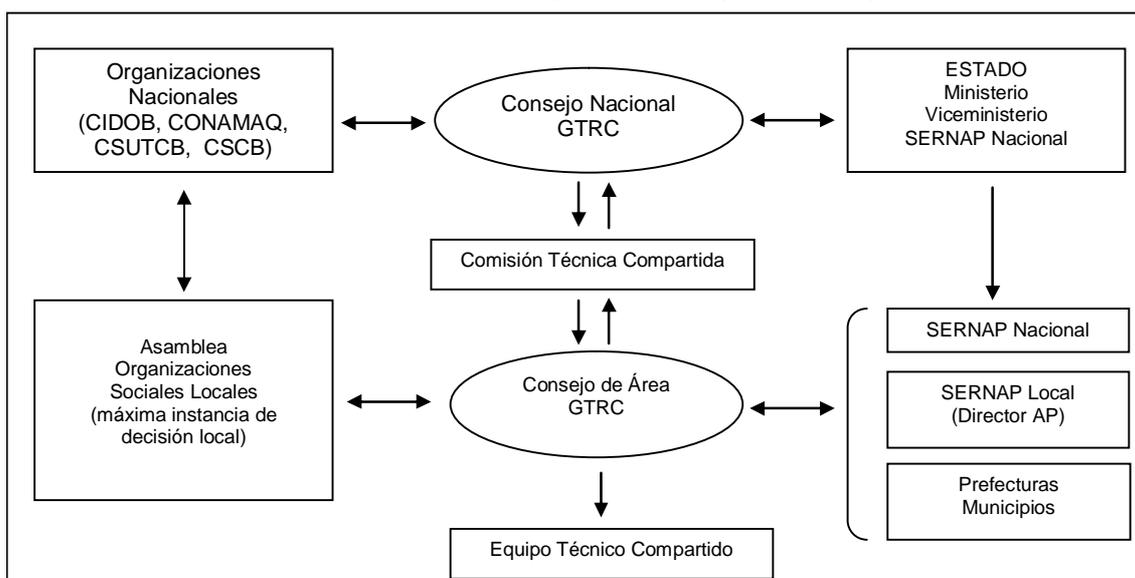
Ámbitos y Niveles

La gestión compartida, en visión del documento de referencia, no puede entenderse como un criterio de que “todo debe hacerse entre todos”, sino que reconoce ámbitos de

²⁷ De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo desarrollado por el gobierno boliviano, esta visión cosmocéntrica se relaciona con el mantenimiento de sistemas políticos, económicos, sociales y espirituales como una estructura integral con los propios conceptos de calidad de vida, mantenidos por los pueblos indígenas y originarios desde tiempos precolombinos.

competencias y responsabilidades diferenciadas entre ambos actores, organizados en tres planos de decisión y responsabilidad diferenciados: un ámbito político-normativo, un ámbito de gestión estratégica y un ámbito técnico operativo.

Cuadro 2:
Gestión Territorial con Responsabilidad Compartida:
Articulación entre el Consejo Nacional y el Consejo Local



Fuente: SERNAP (2009)

Por su lado, se establece en base a dos niveles: el nivel nacional, destinado a gestionar las áreas protegidas de acuerdo a principios, normas, políticas y estrategias generales desde una visión sistémica; y el nivel local, que se encarga de satisfacer los mismos aspectos a nivel de las áreas protegidas, consideradas como espacios de vida para la conservación de la diversidad biológica, a través del desarrollo de normas, procedimientos y procesos específicos.

Los roles de los demás actores de las áreas protegidas: Si bien la gestión compartida se establece entre las organizaciones indígenas, originarias y campesinas con sus respectivas entidades matrices y la administración gubernamental a cargo del SERNAP, los restantes actores vinculados a la gestión de las áreas protegidas como ONGs, gobiernos locales e instituciones de la sociedad civil no pretenden ser desagregados

dentro del presente modelo, tomándose en cuenta sus funciones a ser desempeñadas desde el punto de vista de la coordinación y el apoyo social y técnico.

En el Cuadro 2 se puede ver una esquematización de la gestión compartida a través de la conformación y articulación de sus dos niveles nacional y local, desarrollado en base a los planteamientos anteriormente expuestos.

CAPÍTULO 2

EL INCENDIO DEL AÑO 2004 EN EL “PARC NATURAL DE LA SERRA CALDERONA”

Régimen legal

El *Parc Natural de la Serra Calderona* - PNSC, es un espacio natural protegido declarado por Decreto 10/2002, de 15 de enero, del Gobierno Valenciano, publicado en el DOGV N° 4172 de 21 de enero de 2002.

En virtud del régimen valenciano de espacios naturales protegidos establecido por Ley 11/1994 de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, mediante Decreto 10/2002 se efectuó la declaratoria de Sierra Calderona como “Parque Natural”, una categoría que declara a éstos como:

...áreas naturales que, en razón a la representatividad de sus ecosistemas o a la singularidad de su flora, su fauna, o de sus formaciones geomorfológicas, o bien a la belleza de sus paisajes, poseen unos valores ecológicos, científicos, educativos, culturales o estéticos, cuya conservación merece una atención preferente y se consideran adecuados para su integración en redes nacionales o internacionales de espacios protegidos (Ley 11/1994 Comunidad Valenciana; Art. 7).

A nivel estatal, esta categoría se deriva de la de “Parque” establecida por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, derogada por Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del “Patrimonio Natural y de la Biodiversidad” (BOE Num.. 299). La primera establecía la naturaleza del régimen competencial²⁸ atribuible a las comunidades autónomas para la creación de otras figuras adicionales a las establecidas por el Art. 12 de la Ley 4/1989 (Parques, Reservas naturales, Monumentos naturales y Paisajes protegidos) “...regulando sus correspondientes medidas de protección” (Ley 4/1989; Estado español).

²⁸ En virtud del régimen autonómico, la Constitución Política en su Art. 149, 1, 23, otorga al Estado español competencia exclusiva en materia de establecimiento de legislación básica sobre protección del medio ambiente, posibilitando a las Comunidades Autónomas establecer normas adicionales de protección.

Con esta base legal, la Ley 11/1994 de la Comunidad Valenciana, ha establecido las siguientes categorías para los espacios protegidos de esa comunidad: Parques naturales, Parajes naturales, Parajes naturales municipales, Reservas naturales, Monumentos naturales, Sitios de interés y Paisajes protegidos.

Los parques de acuerdo a esta norma, tienen un régimen especial y su conservación amerita atención preferente, lo cual da a entender el carácter de protección más estricta inherente a esta categoría, dentro del régimen autonómico de la comunidad valenciana.

Esta coincidencia entre el Art. 7 de la Ley 11/94 de la Comunidad Valenciana, que se encuentra corroborado por el Art. 30 Inc. 1 de la vigente Ley 42/2007²⁹, nos permite advertir que el PNSC es un espacio natural protegido de primer orden dentro del nivel autonómico, y de segundo orden en el nivel estatal.

Instrumentos de gestión del PNSC

Los lineamientos de gestión territorial aplicables a espacios naturales protegidos, se establecen a partir de los Planes de Ordenamiento de los Recursos Naturales (PORN), cuya aprobación de acuerdo a la Ley 42/2007, corresponde a las Comunidades Autónomas en Coordinación con el Estado Español. Estos se encuentran definidos por dicha norma como aquellos instrumentos específicos “para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial” (Ley 42/2007; España) atribuyéndoseles un carácter regional.

Los Planes Rectores de Uso y Gestión constituyen los instrumentos de planificación específicos de los parques españoles, a ser desarrollados mediante legislación propia de las comunidades autónomas, de acuerdo al Art. 30 de la Ley 42/2007.

²⁹ “Los Parques son áreas naturales, que, en razón a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de su diversidad geológica, incluidas sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una **atención preferente**” (el texto en negritas es propio).

Los Planes de Ordenamiento de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión constituyen los instrumentos de gestión de los parques naturales españoles, a partir de lo establecido por la Ley 4/1989³¹. Los PORN son instrumentos de planificación y ordenación mayor del territorio, y los PRUG son propiamente instrumentos de planificación de la gestión que establecen directrices generales para su realización; tanto como una zonificación del territorio en caso de que ésta no haya sido proporcionada previamente por los PORN. También se encargan de formular directrices para el desarrollo de objetivos de gestión del espacio protegido (Clavé; 2005).

El PNSC está regido por el Plan de Ordenamiento de los Recursos Naturales, aprobado por Decreto 77/2001, de 2 de Abril, del Gobierno Valenciano; y por el Plan Rector de Uso y Gestión, aprobado por Decreto 46/2006, de 31 de marzo, del Consell de la Generalitat. El primero de ellos ordena la elaboración de un Plan de Prevención de Incendios Forestales en el ámbito del PORN, a la Conselleria de Medio Ambiente.

Este plan del PNSC, abarca una superficie de actuación de 44.947 hectáreas, que se corresponde con el “ámbito territorial” declarado como zona de amortiguación por el PORN, en su carácter de instrumento de planificación y gestión mayor. Para la gobernanza en materia de incendios tal aspecto resulta de particular interés, ya que por tratarse de una superficie superior a la declarada para el parque, de 18.019 ha., supone el involucramiento de un conjunto ampliado de instituciones que disponen de competencias territoriales, en la realización de intervenciones de control, así como de otros actores institucionales, políticos, sociales y de la propia sociedad civil situada dentro del ámbito de influencia territorial de la región de Sierra Calderona.

³¹ Para Donaire [et.al], la diferenciación entre ambos planes resulta un asunto difícil, sugiriendo para esto dos diferencias fundamentales: Los PORN hacen referencia a un ámbito geográfico mayor que el del propio espacio protegido, aunque en la práctica este suele constituir su límite. Asimismo, tienen un sentido más genérico que los PRUG; pero éstos se encuentran referidos a la gestión concreta del espacio protegido (Clavé; 2005: 164).

Los incendios en la Sierra Calderona

Existen características naturales que hacen de la región de Sierra Calderona, una zona proclive a la problemática del fuego. De hecho, los innumerables ciclos de fuego por los que han tenido que pasar los ecosistemas mediterráneos han obligado a desarrollar niveles de adaptación natural de la vegetación existente en toda esa cuenca.

Determinadas características del entorno hacen que el fuego se constituya en un factor siempre presente. La época seca en la Comunidad Valenciana se extiende desde fines del mes de abril hasta fines de octubre (PNSC; 2006: 98), periodo en el que la sequedad extrema y el contenido mínimo de líquido en la vegetación, convierte a ésta en uno de los tres factores del denominado “triángulo del fuego”, conformado por los elementos: combustible, oxígeno y foco de calor (PNSC; 2006: 97-98). Un estudio histórico de incendios corrobora que el fuego ha sido un elemento presente en la zona aún antes de su ocupación por el hombre. Las tormentas eléctricas pueden haber constituido el factor esencial que produce ciclos de fuego cada 100 a 200 años, confirmado por los registros de carbón encontrados en el área (PNSC; 2006: 98).

En la superficie del parque natural existen dos áreas diferenciadas respecto al riesgo de incendios, de acuerdo a factores naturales como el tipo de formaciones vegetales y la morfología del terreno. La zona de mayor riesgo es aquella que comprende los términos municipales de Nàquera, Gilet, Segart, Sagunt y otros circundantes, donde se produjo precisamente el incendio del año 2004.

Acerca de las causas de los incendios, no es relevante efectuar una mención detallada, aunque sí conviene destacar la fuerte preponderancia de la influencia antrópica, integrada por motivaciones como las económicas, atribuibles a la falta de recursos económicos del monte y la existencia de “intereses opuestos”; emocionales, como los resentimientos con la administración del parque por las limitaciones impuestas al uso del monte; políticos, referentes a la reducida participación ciudadana en actividades de manejo y gestión; y también algunas otras razones propias de la administración, tales como las limitaciones presupuestarias, carencias legislativas, dispersión de

competencias y medios y la dificultad para establecer una formación continuada de los medios de intervención (PNSC; 2006: 210).

El incendio del año 2004

En medio de una inusual época de calor, el día viernes 13 de agosto de 2004 se hace pública la ocurrencia de un incendio entre los términos municipales de Serra y Segart. La declaratoria del siniestro se dio el día jueves 12 a las 21h40.

El mecanismo de combate del fuego se puso en acción, con la instalación de un puesto de control avanzado en la subida del Castillo de Serra, iniciándose el desalojo de los pobladores ubicados en las zonas de riesgo, quienes fueron llevados a instalaciones del Ayuntamiento de esa misma localidad. Las primeras tareas de atención del fuego estuvieron a cargo de nueve brigadas bomberos del Consorcio Provincial de Bomberos de Valencia y de dotaciones proporcionadas por municipios cercanos, asistidos por técnicos del Consorcio Provincial y agentes medioambientales.

La extensión total de la superficie total quemada, de 720 hectáreas de pinar y monte, fue hecha pública por la prensa tan sólo 48 horas después. El desglose de esta cifra permitió estimar que la población más afectada, con 267 hectáreas fue Segart, seguida de Nàquera (264), Serra (201) y Albalat dels Tarongers. Estas primeras cifras estuvieron acompañadas de la primera estimación de evacuados: 6000 personas provenientes de las localidades de Nàquera y Serra, que fueron temporalmente asiladas en el polideportivo de Bétera.

La primera estimación completa de medios utilizados para combatir el fuego en las 48 horas que duró, menciona el despliegue de vehículos y personal siguiente: tres aviones anfibios con capacidad de hasta 6.000 litros de agua, provenientes de las localidades de Los Lagos (Albacete), Torrejón de Ardoz (Madrid) y Zaragoza; cuatro aviones de carga en tierra, con capacidad de carga de hasta 3.000 litros, provenientes de Manises (Valencia) y Reus (Tarragona); dos brigadas de extinción, de 16 miembros cada una, provenientes de Cuenca y Daroca (Zaragoza); un avión de coordinación y observación,

encargado de coordinar el tráfico aéreo, organizando las descargas del resto de aeronaves; una unidad meteorológica y de transmisiones, que es un vehículo todoterreno equipado con instrumentos para la toma de datos meteorológicos, transmisiones y sistema informático, capaz de recibir y procesar las imágenes en infrarrojo y color real proporcionadas por los aviones.

Tabla 4: Despliegue de medios y personal por instituciones intervinientes en el incendio de agosto de 2004 PNSC

| Entidad | Medios/Personal |
|------------------------------------|---|
| Ayuntamiento de Valencia | 3 dotaciones de bomberos |
| Ayuntamiento de Castelló | 3 dotaciones de bomberos |
| Alcaldía de Bétera | Asistencia médica |
| Diputación provincial de Valencia | 14 brigadas forestales |
| Generalitat Valenciana | 16 aviones propios 7 brigadas forestales 4 brigadas helitransportadas |
| Consortio provincial Valencia | 12 dotaciones de bomberos |
| Ministerio de Medio Ambiente | 7 aviones |
| Comunidad Autónoma de Cataluña | 2 aviones |
| Ayuntamiento de Manises (Valencia) | 2 aviones de carga en tierra |
| Reus (Tarragona) | 2 aviones de carga en tierra |
| Cuenca y Daroca | 2 brigadas de bomberos |
| Policía local | Autobuses para evacuación |

Elaboración propia, con información de "Levante"

Una estimación de todo el despliegue de medios y personal por instituciones participantes, durante el tiempo de duración del estrago, se encuentra expresado en la Tabla 4.

Para tener una mejor aproximación del despliegue efectuado, los medios que el Parque tiene a su disposición habitualmente para el control de incendios, son: medios de vigilancia móvil, integrados por una unidad teletransportada y un helicóptero para tareas de vigilancia de propiedad de la Comunidad Valenciana; una unidad meteorológica y de transmisiones y un vehículo todoterreno que en todo incendio se constituye en el centro de mando operativo encargado de recepcionar imágenes y centralizar la información disponible, destinada a la toma de decisiones de control. En materia de extinción, el PNSC dispone de una avioneta y un helicóptero equipado con visión infrarroja, para la detección de puntos de calor, ambos de propiedad de la Generalitat Valenciana (Director PNSC; entrevista: 04/09/2007).

Un segundo actor que merece la pena destacar es la propia prensa. Se ha encontrado que la actividad periodística tiene capacidad para jugar un papel preponderante dentro del juego negociado de actores que se establece alrededor de un incendio. De hecho, puede asegurarse que el tipo de cobertura que la prensa otorgue a un estrago, es capaz de influir directamente en la relevancia que pueda dársele por parte del resto de los actores, y que estos efectos son perdurables en el tiempo.

En el “durante”, la prensa puede estimular la toma de postura por parte de la opinión pública, modulando el tratamiento que pueda brindársele a un estrago por la administración y organizaciones involucradas en el combate al fuego. De modo similar, en el “después” adquiere la capacidad de ejercer influencia, no sólo por los intereses económicos o políticos que pueda albergar según su línea editorial o estrategia comercial adoptada; sino también por la forma en que llegue a caracterizar el desarrollo de un estrago, de acuerdo a su capacidad para presentar y cotejar la información obtenida de distintas fuentes. Es decir, no basta con que su objetividad sea puesta en práctica en el manejo de la información recogida, sino también en cómo sea capaz de representarla, acentuando o atenuando la importancia que pueda darle el lector, lo cual dependerá también de cómo se encuentre ubicada ésta en los contenidos del medio.

Durante el “después”, la influencia del periodismo escrito puede constituirse en un referente fundamental de las actuaciones institucionales, debido a que su formato físico posibilita una mayor reflexión acerca de los contenidos presentados, por resultar un modo más formal de representar la información, posibilitando un registro y retroalimentación de contenidos.

Para su corroboración se hizo seguimiento y análisis de las ediciones impresas del periódico valenciano “Levante”, publicadas desde la semana previa al acontecimiento hasta los tres meses posteriores, habiéndose podido corroborar lo siguiente:

- En días previos al acontecimiento del incendio en el PNSC, el medio de prensa ya tenía posicionada entre sus principales titulares la temática de los efectos del calor, lo cual resulta atribuible a la época del año comprendida en los meses de amenaza por este tipo de estragos, coincidente con los picos de calor que durante aquellos

días empezaban a registrarse. En los titulares de la edición del día 10 de agosto, es decir en los dos días previos al “día cero”, el periódico ofrecía como título destacado de su portada, la nota: “Ola de Calor: El Ayuntamiento de Valencia activa la alerta pero Sanidad no lo cree necesario”, en cuyo contenido destacaba que la Consellería de Sanidad de la Comunidad Valenciana no decidía declarar el nivel uno de alerta por calor, a pesar de las previsiones meteorológicas y el anuncio de incrementos de 6 grados para los días posteriores. Por su lado, el Ayuntamiento de Valencia sí había decidido dar la orden de alerta para la capital (Levante; 10/08/2004; Portada). En la portada del día previo, el tratamiento de la noticia continúa con el titular: “La Ola de Calor: Aumentan los ingresos de ancianos deshidratados en los hospitales” (Miércoles 11).

El tema de la ola de calor empezó a perder importancia momentáneamente, precisamente a causa de la manifestación del incendio en el PNSC durante los días posteriores, aunque volvió a reaparecer en titulares seis días después, con una nota que señala que los picos de calor serían los más altos del último medio siglo (Jueves 19 de agosto).

El posicionamiento simultáneo de la temática de la ola de calor con el del incendio, permite advertir la existencia de una preparación en el ánimo de la opinión pública local, para considerar como adversos los efectos del estrago que arribaría días después; lo que puede haber influenciado en su magnificación y la repercusión que éste llegó a tener, tanto entre la propia sociedad civil como en el ánimo acerca de la actividad de las autoridades e instituciones llamadas a remediarlo.

- Acerca de su actuación en el “durante”, puede hablarse de una falta de orientación acerca del papel a jugar por la ciudadanía en labores de control del fuego. Se sabe que la actividad profesional para el manejo de estas actividades, de acuerdo al criterio de especialistas, exige que la población sea mantenida estrictamente al margen de tales actividades; pues resulta riesgoso que cualquier persona que no disponga de preparación, conocimiento del terreno o de los medios necesarios, ingrese en la “zona cero” de un desastre, no sólo por el riesgo para su seguridad y por la limitación de sus capacidades para prestar apoyo, sino porque su presencia

genera necesidades de atención adicionales por parte de las entidades responsables, destinadas a resguardar y atender a esta gente³².

El diario, a este respecto, exhibe una crónica acerca de las repercusiones del fuego, en las que reproduce agrias disputas entre vecinos de las poblaciones afectadas y efectivos de las fuerzas de seguridad, donde los primeros exigían que se les permita acceder al lugar de las llamas para coadyuvar en su control y renegaban en contra de la administración por impedirseles (Levante; 14/08/2004: Comunidad Valenciana: 6).

Esta crónica, si bien persigue claramente la intención de reflejar las reacciones de los vecinos, no llega a ser contrastada con los criterios de los profesionales a cargo, de manera que proporcione una percepción más ecuánime acerca de las justificadas razones de la fuerza pública para contener este tipo de reacciones. Transmite únicamente una visión lineal de los acontecimientos, sin prestar orientaciones de ninguna clase y aún más, amplificando otras demandas de la población presente, tales como la ineficiencia de las actuaciones de control, la falta de medios y de atención inmediata del fuego; dándole al accionar de la autoridad tintes coercitivos y exteriorizando todas las deficiencias logísticas y de coordinación encontradas. En otras palabras, destaca actitudes de heroicidad y sufrimiento de los vecinos, en lugar de intentar equilibrar una orientación ecuánime de sus roles de actuación, contrastados con opiniones calificadas.

A este respecto, el Director del PNSC también deplora el carácter alarmista y de manifiesta ligereza en el manejo de la información por algunos medios de prensa. En su criterio, este aspecto generó presión adicional en los responsables de realizar los operativos de control. Entre las motivaciones de la prensa, reconoce la influencia ejercida atribuible a la línea política de algunos medios, en desmedro de las actuaciones realizadas por la administración que ejercía las actuaciones de

³² Da Cruz grafica la problemática de este tipo de situaciones, en su análisis del terremoto del año 1985 en ciudad de México, ocasión en que la administración local, ya de por sí recargada de tareas, tuvo que hacerse cargo de una gran cantidad de imprevistos ocasionados por la sorpresiva llegada de equipos, personal y materiales, a criterio de ayuda; que arribaban incesantemente al lugar (Da Cruz; 2003: 51-55).

control, en su condición de autoridad de turno (Director PNSC; Entrevista: 04/09/2007).

- El posicionamiento de la línea editorial del periódico, en el día mismo de producirse el incendio, exhibe un claro juicio de valor con respecto a las razones de provocación del siniestro. En el editorial del día sábado 14 de agosto (primer día en que empieza a darse tratamiento a la noticia) titulado “La presión urbanística prende el monte” se plantea como hipótesis para el origen del fuego, el interés de urbanizar determinadas zonas del PNSC que fueron afectadas, con el sustento de los antecedentes mencionados precedentemente y de una primera manifestación de cuatro puntos de calor, que se creía en aquel momento habían sido el origen del incendio y despertaban sospechas acerca de una planificación selectiva del mismo; aunque las investigaciones realizadas, revelaron días después que no fueron cuatro los focos que dieron origen al fuego, sino sólo uno, ubicado en las proximidades del Castillo de Serra.

Las declaraciones de José Miguel Baset, Director de Extinción, del día 15 de agosto refieren: “Las llamas comenzaron en una zona próxima al Castillo de Serra, muy cerca de donde un vecino de la localidad provocó otro incendio hace tres semanas que dejó tras de sí un balance de unas 10 hectáreas quemadas. Desde esa zona del Castillo, posteriormente, las llamas que han arrasado estos días la Serra Calderona se propagaron en dos direcciones diferentes: hacia el barranco y hacia una ladera. El fuego se inició, explicó Baset, en un cuarto día de poniente, ‘cuando el índice de humedad de los vegetales se encuentra bajo mínimos, por lo que el incendio evolucionó en varias lenguas que provocaron varios focos a la vez’” (Levante; 27/05/2009: Suplemento 25 Años: 2-6).

Aún a pesar de que esta aseveración técnica debilitaba la hipótesis inicial del medio de prensa referida a la recalificación de predios como motivo del estrago, el seguimiento del tema como argumento central en el tratamiento de la información permite observar que este argumento prosiguió siendo la hipótesis “oficial”, al menos durante los tres meses posteriores al incendio.

La hipótesis de la recalificación es mencionada posteriormente también en diferentes artículos, entre los que figura el editorial de fecha 14 de agosto y otros aparecidos en diferentes momentos: “Una zona de intereses urbanísticos” (14 de agosto), “Cinco sierras protegidas valencianas aún carecen de plan rector de gestión” (17 de agosto); “El Consell suprime la competencia municipal de delimitar el suelo para desarrollo urbano” (26 de agosto); “El PP rechaza prohibir que se recalifique suelo afectado por incendios” (29 de octubre); “Una larga lista de sentencias por delitos medioambientales” (10 de noviembre). Así también se recoge en la opinión de columnistas independientes: “A los vecinos de Naquera” (17 de agosto); “Terroros de agosto” (1 de septiembre); “Geranios a extinguir” (13 de septiembre); “Las trampas de la ley del suelo no urbanizable del PP” (30 de octubre).

Un seguimiento más minucioso acerca del tratamiento del tema inmobiliario y de recalificación de predios, también permite observar un posicionamiento del mismo en los contenidos principales de este diario, durante los meses anteriores al periodo de tiempo dedicado al estudio, referido a diferentes casos.

Así, una revisión de las portadas del diario, efectuada entre marzo y diciembre de 2004, permitió encontrar los siguientes títulos, referidos a tópicos diversos:

NUEVO PGOU Barbera recalificará suelo para viviendas en huertas de Benimámet y las Moreras” (20 de abril); “Barberá y Rato pactaron 4.000 viviendas dentro del puerto para pagar la Copa del América (El plan de infraestructuras para el evento de 2007 prevé recalificar para pisos los muelles Turia y Poniente)” (3 de junio); “Aqualandia presenta una oferta en firme para comprar Terra Mítica (El grupo de ocio de Benidorm propone llevarse al parque sus dos complejos acuáticos a cambio de que los solares sean recalificados)” (16 de julio); “El Valencia liquidará su deuda con la recalificación de Mestalla para viviendas” (30 de julio); “RECALIFICACIÓN La federación de vecinos condena que se salde la deuda del Valencia con dinero público” (31 de julio); “URBANISMO Altea recalifica suelo al dueño de la fundación de extranjeros que financia el Consell (El ayuntamiento le autoriza el doble de ocupación que permite el PGOU)” (5 de agosto); “CASO SVENSSON La arquitecta de Altea alertó de que la recalificación del suelo era ilegal” (6 de agosto); “El presidente promete que nadie hará negocio con la recalificación” (15 de noviembre); “En Domingo – Castigo a la Calderona” (22 de agosto) “RECALIFICACION DE MESTALLA El Valencia pide la gestión del nuevo estadio durante noventa años (29 de noviembre).

En primer lugar, con relación al tema del incendio del PNSC, resulta difícil determinar si el posicionamiento de la recalificación de sus predios llegó a producirse dentro de los contenidos del medio en días posteriores, debido a la verdadera repercusión que pudo haber llegado a tener de acuerdo a la manifestación del ánimo de los diferentes actores cuya opinión recoge el diario, o al impulso de la propia cobertura brindada por el medio de prensa; aunque sí queda claro que la presencia permanente del tema en sus contenidos, sí fue capaz de instalar una tendencia en el imaginario colectivo local. Para esto, debe tenerse en cuenta el posicionamiento del periódico Levante en las preferencias de los lectores de la Comunidad Valenciana; ya que de acuerdo a información del propio medio, éste se encuentra posicionado como el periódico más vendido en toda la Comunidad (Levante; 15/08/2004: Comunidad Valenciana: 4), tomando como base los datos proporcionados por la Oficina de Justificación de la Difusión, una empresa privada encargada del control del tiraje y difusión de medios de comunicación en España.

En segundo lugar, también se puede advertir que la recalificación de predios en la Comunidad Valenciana representa no sólo una tendencia coyuntural coetánea al incendio, sino una verdadera corriente de opinión a escala regional, directamente relacionada con el problema de la presión urbanística ejercida por el sector empresarial, debido al fuerte atractivo turístico y urbanístico que poseen Valencia y sus alrededores.

Un tercer aspecto que motiva en apariencia el direccionamiento del medio, tiene que ver con una presunta vinculación entre la administración del medio, con el Partido Socialista Obrero Español; la cual es puesta de manifiesto por algunos autores y personalidades públicas.

Concretamente, Luis Arboledas, en relación al tema de la privatización de antiguos medios de prensa de corriente falangista, hace mención al largo proceso seguido para concretar estas operaciones, que de acuerdo a información de otros medios de la época, estuvo vinculada a la compra de los mismos por empresas relacionadas al Partido Socialista Obrero Español – PSOE. Menciona de manera específica a Francisco Javier Moll, Presidente de editorial Prensa Ibérica, editor y propietario

desde el año 1984 del diario Levante EMV, “...quien consiguió adquirir tres de los periódicos falangistas más rentables económicamente y para uno de ellos –Levante– obtuvo la alianza de una caja de ahorros controlada por el PSOE” (Arboledas; 2008: 283).

Así, en tiempos en que la gestión de la Generalitat Valenciana se encontraba en manos del Partido Popular Comunitat Valenciana (PPCV) se hace sospechoso, que el tema de la recalificación de tierras -un negocio de varios millones de euros– pueda haber estado sirviendo un importante instrumento para criticar la gestión administrativa de la Generalitat, también por parte del medio de prensa regional más importante, de tendencia opositora.

Lo anterior, sin duda, motiva cuando menos a suponer una posible influencia de este medio de comunicación, en el “durante” y el “después” del incendio, capaz de constituirse como otro factor de presión, tanto en las actividades de control como de remediación.

A manera de conclusiones preliminares acerca del papel jugado por el Periódico “Levante”, del análisis de sus ediciones entre agosto a noviembre de 2004, pueden mencionarse las siguientes:

- Surgimiento y amplificación de actores: Las crónicas y reportajes elaborados durante el tiempo de producción del incendio, en su intención de reflejar la realidad de un hecho, tienen la posibilidad de permitir el “aparecimiento” de actores, formalizando la conformación de redes. Durante los días del incendio, en el periódico Levante, se observa la aparición de los siguientes: alcaldes (Serra, Estivella, Olocau, Segorbe y Nàquera), habitantes, vecinos y evacuados de distintas urbanizaciones (La Mallá, Segart, Nàquera, Serra, Albalat deis Tarongers, Peucal, Portaceli, Municipio de La Carrasca), bomberos (Valencia y diferentes consorcios), Delegación de gobierno, partidos políticos (PSPV, Esquerra Unida-L'Entesa, Grupos Parlamentarios Popular y Socialista en las Cortes Valencianas), Consellerías (de Justicia y de Territorio, de Valencia), Diputación Provincial de Valencia, Generalitat

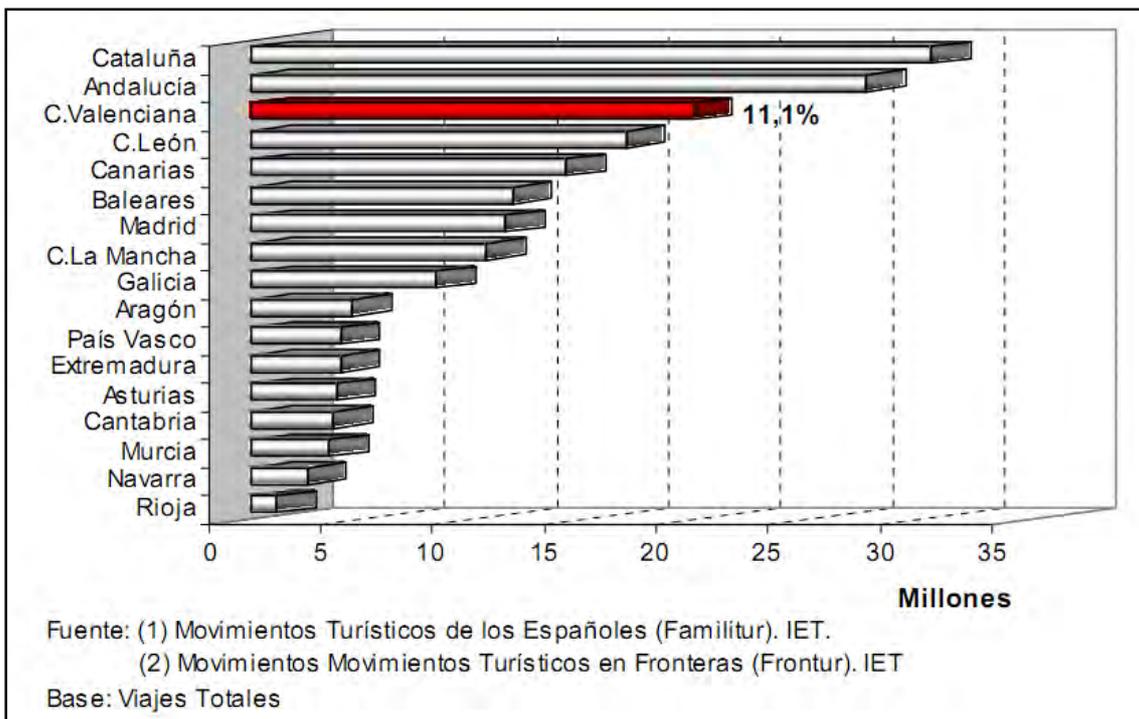
Valenciana, Ministerios del Estado (Administraciones públicas) y algunos sectores ecologistas.

- Predominio político en la red de actores: De la lista de actores anterior, se destaca el marcado predominio de actores políticos en el tratamiento del problema, incluyendo a las propias autoridades, cuya participación obedece también a indudables motivaciones políticas. Igualmente se observa que la aparición de este tipo de actores se acentúa en forma posterior al desastre, dando lugar a una guerra verbal de acusaciones, contraacusaciones y defensa de las actuaciones realizadas en torno al incendio y la gestión y administración de los recursos naturales en la región.
- Tendencia a destacar sólo los errores y deficiencias de las actuaciones o a exaltar el drama humano: Las actuaciones de control del fuego efectuadas por las autoridades que las dirigen se encuentran poco reflejadas en las labores de prensa, en cambio se habla bastante acerca del drama humano y de los perjuicios sufridos por la población, durante los días del incendio. Esto podría deberse no sólo a un direccionamiento comercial o político del medio, sino a un probable hermetismo en el manejo de la información por las entidades encargadas de efectuar tareas de control, atribuible a una posible necesidad de evitar que el proceso de toma de decisiones se vea comprometido por la influencia de los medios y de la opinión pública; que contrasta con la accesibilidad de los protagonistas, como un material de información más abundante. Quizá hubiese resultado más adecuado para las autoridades encargadas de realizar actividades de control, contar con portavoces entrenados en el manejo mediático de la catástrofe.
- No se puede reconstruir la influencia de otros medios de comunicación. Se ha verificado que, sin duda, Levante es el medio escrito más importante a nivel local y regional. Sin embargo, la influencia ejercida por otros medios de radio y teledifusión no pudo ser corroborada para la elaboración del presente trabajo, lo cual debe admitirse como una de sus limitaciones. No obstante de ello, la influencia del medio escrito dentro del “espectro” de las comunicaciones locales, permite apostar

que su utilización como fuente, proporciona un reflejo fiable de la opinión pública regional predominante.

- Manejo apresurado de hipótesis. El medio estudiado adelanta hipótesis y emite conclusiones apresuradas, que rectifica limitadamente, y aún continúa sosteniendo más tarde. En el caso de la presión inmobiliaria como origen del fuego, ésta es mostrada en la columna editorial del periódico al día siguiente de la producción del fuego, mientras que las rectificaciones de argumentos que debilitan esta hipótesis aparecen en otros sitios menos relevantes, posteriormente.

Cuadro 4: Volumen Turismo Interior (españoles y extranjeros) por Comunidades Autónomas



Fuente: IET - www.iet.tourspain.es

- Actitud durante el “después”. Desaparecido el foco de atención del incendio, se observa que la atención del medio acerca del tema empieza a entrar en declive, empezando a ocuparse de otro tipo de asuntos relacionados con reconstrucción y prevención.

El auge del negocio inmobiliario en las costas valencianas, ¿un factor de riesgo?

El litoral español comprendido en las costas del mar mediterráneo es uno de los lugares más apreciados por los turistas europeos y de distintos lugares del mundo, como lugar de veraneo y de retiro en toda Europa. Como resultado, anualmente las playas valencianas registran un intenso flujo de turistas provenientes de dentro y fuera del país.

Como turismo interior³³, durante el año 2003 solamente, se estimó que la Comunidad Valenciana, cuya superficie es de 23.255 Km², recibió un total de 19,8 millones de turistas, una cantidad superior a la población estimada de Chile proyectada para el año 2009; con lo que se posicionaba como el tercer destino turístico de España (iet; 2003: 20) en aquel entonces.

El sector turístico es considerado como una industria capaz de mover millones de euros anualmente en materia de servicios, incluyendo el negocio de la creación de infraestructuras para tales fines, buena parte de las cuales están relacionadas a la provisión de servicios de hospedaje y recreación.

Una parte del sector turístico empresarial español se encuentra orientado a la construcción de viviendas para satisfacer las necesidades de extranjeros y españoles provenientes de distintos sitios de la península, impulsando una fuerte demanda por contar con una segunda residencia en zonas continentales próximas a las playas, por tratarse de sitios apetecidos para establecer estancias de veraneo, debido a su cercanía con éstas y a la mayor accesibilidad de sus precios en el mercado inmobiliario.

El auge de la construcción en España, considerado como el motor de la prosperidad económica de este país durante los últimos tres lustros fue la razón para el crecimiento de la demanda por contar con una segunda residencia, responsable de una baja de precios que ha ocasionado un decaimiento de la demanda por una segunda vivienda en el conjunto de la Comunidad Valenciana (SV; 2007: 24). A pesar de esto, al menos

³³ El turismo interior es el “*turismo de los visitantes, tanto residentes como no residentes, en el territorio económico del país de referencia*”. Hace referencia al turismo interno y al turismo receptor (UDAPE; 2005: 1) (OMT; 1995: 9).

hasta 1008, aún no se consideraba que la crisis fuera a constituirse en un freno al crecimiento del mercado en el sector, debido a que los sitios aledaños al litoral valenciano continuaban siendo un lugar muy apetecido para la actividad recreativa³⁴.

Para tener una apreciación de la intensidad de la presión urbanística en el PNSC, los resultados del informe “Banderas Negras 2008” elaborado por Ecologistas en Acción manifiestan una fuerte afectación del litoral valenciano sobre las provincias de Valencia y Castellón, de mayor proximidad al PNSC, en donde puede apreciarse claramente la fuerte preponderancia del negocio urbanístico (Ver Tabla 7).

Por eso, en pleno auge del negocio inmobiliario, una de las hipótesis sostenidas con inusitada explicitud aporta un tinte siniestro al origen de este incendio, atribuyéndolo a los intereses empresariales en urbanizar nuevas zonas de la sierra valenciana. Como anteriormente se mencionó, el editorial del periódico valenciano “Levante” del día 14 de agosto de 2004, manifiesta:

...este trágico incendio que se está llevando por delante una joya natural apreciadísima por todos los valencianos evidencia la brutal especulación urbanística que sufre la zona desde hace años y que señala a Naquera, el municipio más castigado por la crueldad de las llamas, como el foco de un cruce de tensiones e intereses que siempre han tenido de fondo la capacidad de construir las posibilidades de recalificar suelos rústicos o de diseñar un PGOU de una u otra forma. Es significativo que los focos de las llamas comenzaran allí donde no se ha recalificado todavía y que en principio quedaran a salvo las zonas urbanizables (...)
La tragedia de la presión urbanística está aquí. Le han metido fuego a la Calderona por esa razón y no por otra: el momento, las circunstancias y los distintos focos así lo dicen (el subrayado es propio) (Levante; 14/08/2004; Opinión: 2).

A mi criterio, el trasfondo de esta hipótesis puede ser traducido como un fuerte conflicto socioambiental referido a las denominadas “recalificaciones urbanísticas”, un tema de múltiples aristas que se ha manejado como bandera de lucha en niveles políticos y en medios de prensa, y que alcanzó a tener también -de acuerdo a la información de prensa consultada- una repercusión destacable en sectores de la opinión pública valenciana y sectores ambientalistas, que reconocían en él una importante amenaza para la

³⁴ Se estima que actualmente, la mitad del litoral valenciano se encuentra urbanizada y, de hecho, a pesar de la crisis, se prevé la futura urbanización de otra quinta parte del mismo (Ecologistas en Acción; 2008: 117).

conservación del patrimonio natural de la región como principal motor de la presión urbanística sobre el suelo, al promover la apertura de espacios para el avasallamiento de la actividad turística y la urbanización del litoral valenciano y sus zonas aledañas, incluyendo también a los parajes naturales. La provocación de incendios es considerada como un medio de promover la recalificación y posterior urbanización de nuevos predios.

El periódico valenciano Levante, aporta para esta hipótesis en un momento, los siguientes argumentos que la refuerzan:

- a) La provocación del incendio a partir de cuatro focos distintos, determinados inicialmente, que daba a entender su cálculo y premeditación. Este argumento fue parcialmente descartado con posterioridad, tras corroborarse en las investigaciones, que el incendio se produjo a partir de un solo punto (Levante; 14/08/2004; Opinión: 2).
- b) Que la zona calcinada era fuertemente pretendida por intereses empresariales, con expectativas de establecer en ella negocios urbanísticos millonarios; específicamente, en la Partida de Fontanelles, próxima a la zona calcinada del PNSC, donde existía un proyecto para construir un campo de golf de 18 hoyos, un hotel y 1.300 viviendas, con una inversión valorada en 180 millones de euros, que fue aprobada en la legislatura anterior por un alcalde del Partido Popular (PP), con apoyo de sectores del principal partido de oposición, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE); y que a pesar de la millonaria inversión inicial realizada para la compra de tierras a sus propietarios, no llegó a concretarse debido a que la mencionada Partida hubo de ser declarada como espacio protegido de especial interés dentro del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU). Añade que ventajosamente, el fuego finalmente consiguió ser controlado en las proximidades de esa Partida (Levante; 14/08/2004: Comunidad Valenciana: 14).

Otra zona afectada con intereses urbanísticos declarados, era la Partida del Pinar, que efectivamente consiguió ser arrasada por las llamas y luego fue objeto de

compraventa inmobiliaria, con la intención de una constructora de edificar allí una urbanización. Lo propio en la zona del Siscar, colindante con otra de las zonas quemadas del PNSC, donde se encontraba próxima a edificarse, una urbanización con 350 viviendas (Levante; 14/08/2004: Comunidad Valenciana: 14).

- c) Que, a pesar de que con posterioridad se pudo concretar un acuerdo político para reubicar este proyecto en otras zonas del territorio no sujetas a este régimen de protección, y debido a que la normativa en vigencia impedía que una recalificación sobre las zonas quemadas se dé al menos dentro de los siguientes 30 años. Así, e hacía admisible una excepción similar a la acontecida en otro caso semejante, el de la construcción del parque temático de Serra Mítica, donde sí se autorizó la construcción en suelo quemado de manera inmediata, para la construcción de este parque de varias hectáreas (Levante; 14/08/2004: Comunidad Valenciana: 14).

Los fuertes intereses económicos manifiestos en los apartados previos no pueden pasar fácilmente desapercibidos en el desenvolvimiento posterior de las negociaciones y actuaciones desarrolladas durante el “después” del siniestro, a las cuales haremos referencia más adelante; dejando cuando menos advertir, los intereses económicos que conformaban esa “masa crítica” capaz de hacer explotar una “guerra” con munición política a distintos niveles.

En dicha manifestación de intereses, también consigue advertirse el papel jugado por la sociedad civil valenciana, representada por los vecinos y organizaciones locales, quienes se opusieron con tenacidad a sufrir lo que consideraban una situación de agravio al patrimonio natural y cultural del lugar.

En una primera instancia, se encuentra que propietarios afectados y vecinos de Nàquera, presentaron oposición a la ejecución Plan de Actuación Integrado (PAI), documento requerido para la realización de edificaciones en Fontanelles, conformando la *Plataforma Salvem Nàquera* (Plataforma Salvemos a Náquera) que se oponía a la venta de tierras y que despertó una inmediata especulación inmobiliaria por la que se consiguió incrementar el precio de los predios para su adquisición, por los

inversionistas. La repercusión política resultante fue la que permitió superar este entredicho, mediante la declaratoria de Fontanelles como espacio protegido de especial interés dentro del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU).

De modo similar, se advierte la oposición de propietarios en la zona del Siscar que denunciaban la urbanización como una agresión a la Sierra Calderona, debido a que se oponía al PORN del PNSC y a la pertenencia de este espacio natural protegido, a la Red Natura 2000; una red ecológica europea de áreas de conservación de biodiversidad.

De lo ya expuesto, se distingue con claridad una red de actores conformada por la administración local, los empresarios y los propietarios de predios, dentro de un juego de disputa de intereses por el suelo y el paisaje como recursos relevantes. La agresión en contra de éstos, consiguió ser moderada en principio gracias a la organización de las agrupaciones de vecinos³⁵, aunque el incendio resultó un inesperado golpe de tablero que terminó echando por los suelos la defensa de los intereses por la preservación de tales recursos.

Así, puede advertirse la fuerza con que los intereses económicos se pusieron de manifiesto influenciando la decisión de otros usuarios del suelo y del paisaje interesados en preservarlos, sin eludir que los mismos hayan podido terminar siendo doblegados finalmente por causa de los intereses económicos en juego, ni que parte de la oposición presentada por los vecinos y propietarios, haya significado aunque sea parcialmente, una forma de conseguir que los inmuebles generen mayores réditos. En este último caso tampoco se puede descartar que un sector de los vecinos y propietarios afectados por las limitaciones del parque, cuya esperanza haya sido obtener un buen precio por sus tierras, pueda haber encontrado también alguna motivación para provocar el incendio, con la expectativa de que los proyectos urbanísticos se materialicen y ellos puedan así beneficiarse también más pronto de la venta de las mismas.

³⁵ Puede destacarse que el accionar movilizadado de los vecinos continúa aún meses después de extinguido el incendio en el PNSC. Una nota de prensa fechada en 27 de octubre de 2004, menciona: “Los vecinos también han advertido que, “tenemos constancia de que personas y sociedades dedicadas a la especulación urbanística están realizando operaciones inmobiliarias con fines lucrativos fraudulentos” (Levante; 27/10/2004; Comarcas: 26).

Si bien lo anterior resulta también muy difícil de corroborar, destaca la actuación remediadora oportuna de la administración en el caso de la Partida de Fontanelles; aunque también se puede observar como la manifestación de una catástrofe con las características de un incendio es capaz de echar por tierra las buenas actuaciones realizadas; caso en el que la única forma de atenuarlas se reduce prácticamente a la rapidez y capacidad de respuesta de la administración, para desplegar sus tareas de control del estrago.

En definitiva, de todo lo dicho se puede advertir con claridad la magnitud y el poder de los intereses económicos en juego; destacando como factor con mayor potencial para sobreponerse a las actividades de gobernanza, la capacidad de los actores para responder en una situación de este tipo; aunque se puede ver también, cómo estos intereses podrían lograr contrarrestarse cuando se conjuntan una intervención organizada de los actores sociales y una actuación política proclive al resguardo de los valores naturales.

Una guerra política de baja intensidad

El incendio del año 2004 en el PNSC fue declarado el día jueves 12 de agosto a las 21:40 Hrs. (Levante; 13/08/2004: Comunidad Valenciana: 7) y oficialmente controlado el domingo 15 de agosto, a horas 8:00 a.m. (Levante; 15/08/2004: Comunidad Valenciana: 4) De acuerdo a estos datos, su duración fue inferior a 35 horas.

Pese a la breve duración del suceso, que demuestra un intenso trabajo en la realización de actividades de control, al margen del fuerte despliegue de medios previamente descrito, el descontento de la población y de las instituciones puede resumirse en la siguiente frase del Director del PNSC: “Nunca nadie podría quedar satisfecho después de un incendio forestal...” (Director PNSC; Entrevista: 04/09/2007). Es evidente, que la aparición de este tipo de estragos no resulta un hecho predecible y la movilización de medios hasta un punto geográfico determinado, aún en estricto cumplimiento de los protocolos contenidos en los planes de extinción, demanda un lapso inicial de tiempo, que es considerado crítico para frenar el avance del fuego.

También se observa que la eficiencia en el control de un incendio es algo difícil de determinar, pues se presta a un sinnúmero de interpretaciones por los actores que integran las redes que se establecen en torno a ellos. Se comprende la dificultad de establecer un tiempo óptimo para controlarlos, pues esto depende fundamentalmente de las características físicas del entorno, así como de los medios disponibles.

Hasta aquí, las palabras del Director del PNSC sugieren que las actuaciones realizadas por las administraciones comprometidas en las tareas de extinción, terminarán inevitablemente siendo puestas siempre en tela de juicio, debido a la persistencia de la posibilidad de actuar mejor o más rápidamente, sin que pueda ser debidamente tenida en cuenta la verdadera magnitud de la tarea de aplacar un fenómeno de la naturaleza, que en el momento en que es atacado, puede haber conseguido situarse ya lejos del control inmediato de los seres humanos.

En la Tabla 8 se ofrece una sistematización de las apariciones de prensa de los distintos actores políticos vinculados en torno a las actuaciones administrativas de control y restauración del incendio en el PNSC, que permiten advertir los claros síntomas de una fuerte polarización política.

Divergencias

Debe partirse de la constatación de que toda la discusión inicial se entabla en torno a los daños por el fuego, las actuaciones administrativas de control, un historial de actuaciones previas, e incluso las falencias de gestión del PNSC durante la época de ocurrencia del estrago. Los intereses económicos sobre el recurso suelo, constituyen un trasfondo difícil de estimar con claridad, aunque se hallan presentes en la argumentación de los diferentes actores y de hecho, terminaron provocando una agria disputa entre miembros de la administración de la Generalitat Valenciana y su principal partido de oposición en el nivel regional, alrededor del tema de la reclasificación del suelo quemado. La intervención de los efectivos encargados del control del fuego, tanto como de instituciones y actores sociales en el presente caso, tiene menor relevancia, y será examinada de manera secundaria como parte del presente análisis.

Desde el inicio del fuego se observó una polarización muy marcada en las posturas asumidas por los actores políticos. Las acusaciones de la oposición vertidas en contra de las actuaciones de la administración, a cargo del Partido Popular, configuran un escenario adverso en el cual abundan las críticas, aunque las acusaciones directas pasan a un segundo plano detrás de un conjunto de críticas relativas a deficiencias en la intervención, las cuales pueden considerarse comunes a todo proceso de atención de un estrago: descoordinación, ineficacia, insuficientes medios, equipos y efectivos para un control más efectivo.

También se distingue la conformación de un sólido bloque de alcaldes opositores de afiliación socialista pertenecientes al PSPV/PSOE, que basan la argumentación de sus acusaciones en los factores mencionados, motivadas por posibles directrices e intereses políticos. Este bloque es más numeroso que el conformado por los alcaldes afiliados a los colores de la Generalitat (PP) y la cúspide de la discusión se entabla entre los alcaldes de los dos municipios más afectados, Serra y Nàquera, debido a la organización de una rueda de prensa a cargo del primero, a la que fueron convocados únicamente los alcaldes afines políticamente.

La repercusión de esta disputa se refleja en las críticas del Director del PNSC a dicha actividad, en sentido de que la misma pretendía crear un clima de confrontación innecesario, perjudicial para las tareas de restauración. Con todo, se trata de un nuevo conflicto localizado, con reducida repercusión en el despliegue posterior de las actuaciones.

En contraposición, la administración del PP justifica los móviles de sus actuaciones, entablándose en general durante los días del suceso, una discusión más bien carente de criterios técnicos y poblada de acusaciones con móviles políticos, pero que consigue poner sobre la mesa del debate los principales puntos de acuerdo y de desacuerdo en torno a los cuales gira el accionar posterior de la administración.

Es posible que para evitar al máximo posibles injerencias que perjudiquen las tareas de control, la administración haya optado por mantener sus actividades al margen de toda censura, lo cual pudo no haber sido completamente aconsejable; pues verdaderamente

se extraña la ausencia de una estrategia de comunicación destinada no sólo a minimizar roces políticos, sino primordialmente a brindar orientación a la opinión pública, destinada a atenuar la conmoción acerca del suceso y generar actitudes constructivas que favorezcan las actuaciones posteriores. Si bien como se dijo, una actuación de control de estas características nunca podría considerarse exenta de críticas, un buen manejo informativo en torno al proceso tiene la capacidad de contribuir positivamente al arribo a un consenso negociado orientado a beneficiar actuaciones posteriores, y puede ser considerado como la base de un buen proceso de gobernanza, en los términos descritos por Van Vliet.

La influencia de los alcaldes comienza a decaer al finalizar la primera semana del estrago, a partir de la cual el interés de los actores políticos empieza a situarse en las tareas de reconstrucción y en temas más álgidos de la discusión, como la recalificación de las tierras quemadas y la elaboración del PRUG del PNSC.

Por su parte, la intervención de los representantes de la Generalitat y de otros espacios políticos afines, si bien apuntala la defensa de las actuaciones de extinción, constituye también un importante generador de propuestas para el establecimiento de espacios de consenso.

Disputas, competencias y medidas de gestión

Los espacios de consenso estuvieron en esta primera etapa, ocupados por aspectos como las lamentaciones por la pérdida de los valores naturales del parque natural, la exigencia de justicia en contra del autor o autores del incendio y un insistente requerimiento para la formulación del Plan Rector de Uso y Gestión, transformado en una necesidad acuciosa a partir del incendio (ver Tabla 8).

En esta primera etapa, al margen de interceder en defensa de sus propias actuaciones, la Administración parece absorber las críticas y demora algunas semanas en empezar a plasmar su discurso en propuestas de gestión destinadas a la reconstrucción del espacio.

Durante todo este tiempo, el conflicto gira en torno a los anteriores puntos y a las declaraciones de los afectados, autoridades y otros funcionarios, notándose un

reavivamiento de la polémica en cuanto empiezan a tomar cuerpo las primeras propuestas de actividades de reconstrucción y de gestión.

Como medidas anunciadas, destaca la creación de una fundación y una agencia de desarrollo para proteger y recuperar la Sierra Calderona, medidas previstas originalmente en el PORN del PNSC y que son anunciadas por el Consell de Territorio y Vivienda de la Generalitat en fecha 25 de agosto. En principio, la repercusión de esta medida es bien acogida por organismos de la sociedad civil como el Institut d'Estudis del Camp de Túria, que exige que la medida se integre dentro de un protocolo de acción conjunta para la Calderona. Sin embargo, la disputa política se reinicia cuando miembros del equipo de gobierno municipal de Nàquera anuncian la dotación de 60.000 euros para la conformación de ambas entidades.

Esta medida, que puede interpretarse como una manifestación plausible y positiva de apoyo a favor de la reconstrucción del PNSC, termina convertida en el núcleo de una enardecida disputa política emprendida por la representación de oposición (PSPV) en el Ayuntamiento de Nàquera, que la califica como “demagógica”, y como inconsecuentes las actuaciones realizadas por la administración de este Ayuntamiento; alcanzando a solicitar incluso la dimisión del Alcalde, del Concejal de Medio Ambiente y del Director del PNSC.

Los móviles para esta oposición, son también visiblemente políticos y constituyen una clara demostración acerca de la forma en que este tipo de intereses son capaces de interferir iniciativas de apoyo a la gestión. El tinte político despunta en las crónicas de prensa a partir de la denuncia de la actuación de un concejal “tránsfuga” del sector socialista, algo que destaca el propio periódico y que parece constituir el móvil fundamental de la desmesurada reacción por parte del sector de oposición, que intenta aparentemente desestimar la iniciativa de brindar apoyo a las mencionadas actividades de gestión, asumida por este concejal como integrante de su nuevo equipo edil. Se trata de un nuevo conflicto localizado, cuya repercusión no llegó a afectar a la larga el establecimiento de la fundación del PNSC, llegando a afiliarse a la Organización Mundial del Turismo en el año 2005 (Turisme; N/A; 18).

Las medidas de gestión con las que empieza a intervenir directamente la Generalitat se hacen públicas dos meses después del incendio, primero a través de una actuación administrativa hecha pública en fecha 30 de octubre, a través de la cual el Gobierno Valenciano adopta la prohibición de tipo cautelar destinada a restringir que administraciones de menor rango como los ayuntamientos, concedan autorizaciones, licencias o concesiones dentro de la Sierra Calderona, para la realización de actos destinados a transformar “la realidad física y biológica sin mediar, con carácter previo, informe favorable de la Conselleria de Territorio y Vivienda” (Levante; 30/10/2004: Comunidad Valenciana: 16). El carácter cautelar de esta medida legal estaba fundado en evitar que se otorguen autorizaciones que puedan significar agresiones al carácter de un espacio protegido, mientras se consolida su protección legal.

Pocos días después, en fecha 3 de noviembre, el Consell anuncia la culminación de los primeros trabajos que venía realizando, calificados como de atención urgente, en 47 Ha. de monte quemadas por el incendio del PNSC destinadas a evitar los efectos de la erosión, construcción de bebederos, comederos y siembra de trigo para la supervivencia de la fauna; así como intervenciones para la recuperación de la vegetación, tales como el recojo de árboles caídos y cortafuegos, actividades de semillado aéreo y un proyecto de regeneración ambiental que anunciaba un conjunto de actividades de restauración adicionales.

El compromiso del gobierno de la Generalitat con la restauración del PNSC quedó plasmado de este modo, en las palabras del Presidente del Consell, cuando comprometió la inversión de un total de 3 millones de euros para la realización de dichas actividades y la reforestación de un total de 40.000 Ha.

Contextualización de las críticas

Las Comunidades Autónomas son responsables en la extinción de los incendios forestales, según la legislación española. De acuerdo a lo observado en la Tabla 8, las principales críticas a la actuación de la administración en el presente caso, se sitúan en torno a dos factores fundamentales: insuficiencia de medios y descoordinación, los

cuales, a juzgar del análisis de instituciones involucradas en la problemática de los incendios en España, no constituyen temas novedosos dentro de la discusión acerca del combate del fuego, como tampoco pueden achacarse de modo específico a la Generalitat Valenciana.

Un informe elaborado por WWF/Adena (WWF/Adena; 2005) el año 2005, sitúa entre las principales deficiencias observadas en el trabajo de las principales entidades encargadas de la extinción de incendios, la falta de coordinación entre los cuerpos de bomberos de diferentes niveles, atribuible a la coexistencia en el escenario de extinción, de brigadas de distintos orígenes carentes de coordinación. Como principal aspecto a favor expresa que durante los últimos años, se ha experimentado un alza en cuanto a la profesionalización de los servicios de bomberos, aunque en muchas comunidades autónomas estos aún carecen de continuidad laboral durante todo el año (WWF/Adena; 2005: 44-45).

En segundo lugar, menciona una mayor incidencia en la contratación de medios aéreos para la extinción de incendios a nivel de todas las comunidades autónomas, haciéndose frecuente que entre un tercio a un cuarto de los presupuestos se encuentre destinado para tal fin. Esto explica la abundancia de este tipo de medios en la extinción del incendio en el PNSC, a pesar de que no haya sido posible obtener una estimación de la eficiencia en la coordinación de sus actividades.

El informe también hace referencia a la necesidad de encarar el problema de los incendios mediante una planificación integral, debido a que el enfoque de las diferentes administraciones ha estado abocado a dar un mayor énfasis a las medidas de extinción, en desmedro de las actividades preventivas, que según el criterio de WWF/Adena, deberían formar parte de un plan integral basado en el estudio de las causas. Al respecto, el informe denominado “Estado del Conocimiento sobre las Causas de los Incendios Forestales En España” (DGB España, 2004), destaca a la Comunidad Valenciana como “todo un ejemplo de eficacia en la identificación de causas”, con un 96,1% en el año 2003 (Dirección General Biodiversidad España; 2004: 20).

Como recomendaciones, WWF/Adena hace énfasis en la necesidad de equilibrar la balanza extinción-prevención, volcada decisivamente a favor de la primera de ambas actividades. Esto resultaría atribuible a la razón de que las autoridades españolas prefieren este tipo de accionar inmediatista, donde resulta más fácil materializar sus inversiones y demostrar resultados de gestión inmediatos.

La observación más importante que puede extraerse de este análisis, tiene que ver con una crítica a la modalidad con que se encaran las actuaciones de control del fuego en España, en el sentido de que si bien éstas han terminado siendo atribuidas a las Comunidades Autónomas y a sus cuerpos operativos, se distingue la vinculación de otros organismos y colectivos como las Consejerías y Departamentos de Gobernación, Interior, Agricultura y Desarrollo Rural u Obras Públicas de las Comunidades Autónomas, el Ministerio de la Defensa, Asuntos Exteriores y Cooperación, entre otros; cuya participación debería ser tomada en cuenta en las diferentes etapas de control y restauración.

En retrospectiva del presente análisis, se puede observar que en la medida de lo posible, la atención del incendio en el PNSC, fue encaminada por el camino adecuado, acorde a las posibilidades atención por la administración, lo que no quita que las deficiencias observadas por el informe de WWF/Adena actúen en respaldo de las críticas formuladas por la prensa y sectores políticos de oposición.

La recalificación del suelo en la Comunidad Valenciana y los incendios, como temática de fondo

En plena actuación de combate del incendio, el presidente de la Generalitat Valenciana (PPCV) aseveró que el monte quemado en el PNSC “será reforestado” y “nunca podrá ser reclasificado para otros usos” (Levante; 14/08/2004: Comunidad Valenciana: 4).

Esta manifestación era exteriorizada el mismo día en que la noticia del incendio arribaba a los diarios valencianos y hacía pensar que la Generalitat compartía el clamor público con respecto a evitar que se consumara el despojo de la zona quemada a favor

de oscuros intereses empresariales, una hipótesis que acaparaba titulares en la prensa, como principal factor de origen del fuego.

Sin embargo, dos meses después se hace pública la negativa de la Comisión de Obras Públicas y Transporte de la Generalitat Valenciana a una enmienda propuesta por la oposición del PSPV-PSOE a la Ley de Suelo No Urbanizable de la Comunidad Valenciana, en la que estos proponían que se prohiba “la recalificación de las zonas afectadas por un incendio forestal u otro tipo de agresión ambiental” (Levante; 29/10/2004: Comunidad Valenciana: 17), así como una segunda propuesta presentada por otro partido opositor, Esquerra Unida-L'Entesa que proponía “prohibir la reclasificación del suelo no urbanizable protegido en urbanizable, excepto cuando hayan desaparecido las causas que motivaron su declaración como suelo protegido” (Levante; 29/10/2004: Comunidad Valenciana: 17).

En su lugar lo que la Comisión aprobó fueron tres “enmiendas transaccionales” (acordadas a partir de las propuestas de otros grupos, con el objeto de generar consenso) destinadas a permitir la construcción en suelos no urbanizables, de instalaciones para la generación de energías renovables y que otros aprovechamientos (pedreras) quedarán sujetas a la “regeneración del espacio y su recuperación al estado original” (Levante; 29/10/2004: Comunidad Valenciana: 17).

Este cambio de criterio con respecto al tema de la recalificación del suelo quemado por la Generalitat, puede interpretarse como la necesidad de responder contundentemente en un primer momento, a las críticas y cuestionamientos políticos y a la indignación inmediata prevaleciente en la opinión pública atribuible a la destrucción de los valores del PNSC, dada la necesidad de demostrar una posición acorde al gran tema de fondo: la recalificación de las tierras quemadas para otros usos. Y en un segundo término, manifiesta una moderación de sus criterios proclive a autorizar algún tipo de actividades en este tipo de tierras.

Las medidas anunciadas por la administración constituyen el tercer escenario de conflicto, con implicaciones mayores, por tratarse de medidas de regulación concretas con respecto al uso del suelo.

La oposición a las medidas, puede extraerse de los criterios vertidos en la columna de opinión de Levante por el Secretario de Política Territorial y Vivienda del PSPV- PSOE (Levante; 30/10/2004: Opinión: 4), precisamente al día siguiente en que fueron anunciadas por la administración.

El artículo habla de “trampas escondidas” en la Nueva Ley de Suelo No Urbanizable, a través de las cuales, la administración se encontraría extendiendo una permisión muy amplia para la urbanización de tierras en todo el ámbito de la Comunidad Valenciana, al retirar la potestad de que los sitios con valores de especial protección se encuentren previstos en los instrumentos de planificación, y en su lugar esta declaración quede sujeta directamente a la valoración de las decisiones judiciales, como medio utilizado en la Comunidad Valenciana, para la autorización del cambio de condición del suelo “no urbanizable” destinado a nuevos usos.

Además, expone que los planes se constituyen en una suerte de barrera para evitar las urbanizaciones irregulares y que esta nueva formulación normativa no sólo las facilita, sino que estaría favoreciendo la legalización de aquellas aprobadas en el pasado, al retirar la prohibición expresa existente en la anterior Ley, orientada a evitar el cambio de uso de los suelos incendiados.

Se ha dicho a lo largo de la exposición del presente caso, que la recalificación de suelos se encuentra vigente en el imaginario colectivo, como el principal factor sobre el que recaen las sospechas acerca de la naturaleza de los incendios en la Comunidad Valenciana, por la opinión pública. A esto ha contribuido sin duda, el carácter siniestro de esta hipótesis, que abre la imaginación del público, tanto como el antecedente de la recalificación de tierras para la construcción del parque de atracciones Terra Mítica,

cual fantasma presente en la memoria colectiva de la opinión pública española, desde el año 1992³⁶.

No obstante, resulta importante efectuar una confrontación acerca de las motivaciones que representa esta unidad de criterios, en torno a una misma hipótesis por parte de la opinión pública, en el caso español.

Podemos empezar hablando de razones políticas. El tema de los incendios alcanzó un elevado nivel de discusión el año 1992 en el seno del Congreso de los Diputados, a raíz de la grave oleada de incendios que en aquella oportunidad arrasaron 15.000 hectáreas del territorio español, con una pérdida de 21 vidas humanas. En la oportunidad se efectuó una declaración institucional por la administración de entonces y una comparecencia a petición del Gobierno, del Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, destinada a informar sobre el “Programa para la defensa contra los incendios forestales de 1994 y las medidas adoptadas”, que cursa en el expediente N° 214/000058.

El Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación (Partido Socialista de Euskadi - Euskadiko Ezkerra, PSE-EE - PSOE), en referencia a la problemática del fuego y a las actuaciones de su administración, proponía ya en aquella época, descartar en el tratamiento de los incendios el tema de la existencia de “intereses económicos ocultos como recalificaciones urbanísticas, intereses madereros, etcétera” (Congreso de los

³⁶ En agosto de 1992, un incendio en las proximidades de Benidorm, Alicante, en plena costa valenciana, arrasó una masa boscosa de considerables proporciones, sobre la cual después, la administración de la Generalitat Valenciana a cargo del Partido Popular; promovió la construcción del Parque Temático “Terra Mítica” a través de la creación de una empresa pública, la “Sociedad Parque Temático de Alicante S.A.”. La nueva sociedad, que fue conformada cuatro años después de la finalización del incendio, emprendió la edificación de un gigantesco complejo de infraestructuras, de más de 1.000 hectáreas.

El escándalo siempre estuvo presente debido a que la opinión pública sostenía que el incendio fue provocado y que la zona quemada en que se levantaron la edificaciones, ostentaba la declaratoria previa “de especial protección forestal” –que aún mantuvo, incluso después de la construcción del parque- llegando el caso a adquirir una amplia repercusión mediática y judicial, que terminó favoreciendo al consorcio empresarial, posteriormente consolidado (<http://www.terramiticapark.com/>) Los aprendizajes del caso Terra Mítica dejaron impresa con rigor en la mentalidad de la opinión pública comunitaria y nacional, esta suerte de “mito” del avance urbanístico a ultranza que avasalla la naturaleza y el suelo valiéndose del fuego a través de la figura legal de su recalificación y reclasificación urbanística (Con información de Internet - 31/10/09).

Diputados; 1994: 7811), mencionando los resultados de un estudio encargado por esa administración, en el cual se había logrado constatar la falta de objetividad de este planteamiento, pues apenas fue identificado un solo caso de recalificación después de veintinueve años de producido un incendio, y con respecto al aprovechamiento de la madera quemada, mencionaba que se había podido constatar que en estas condiciones la misma adquiriría menor valor, con lo que se debilitaba el criterio de que pudiese existir un negocio lucrativo de por medio³⁷.

Las restantes intervenciones en esta deliberación se mantienen en el ámbito del cuestionamiento a las tareas de la administración de entonces, por parte del sector de oposición y en un análisis acerca de las verdaderas razones para el incremento de los incendios, pese a todas las medidas administrativas asumidas, por el resto de parlamentarios; observándose que el tema de la existencia de intereses económicos ocultos no llega a ocupar un lugar relevante en el resto del debate. No obstante, se trataba aún de años previos al bullado caso de Terra Mítica.

Así, la temática de la recalificación de tierras quemadas demuestra ser una susceptibilidad verdaderamente de vieja data, cuyos alcances volvieron a ser revisados en forma posterior por parte del gobierno español, a través de nuevos estudios. Uno de ellos, que merece la pena destacar, es un análisis de carácter sociológico acerca de las causas de los incendios forestales en España, encargado por la Dirección General para la Biodiversidad, del Ministerio del Ambiente español (Dirección General Biodiversidad España; 2004).

El estudio, denominado “Estado del Conocimiento sobre las Causas de los Incendios Forestales en España”, utiliza como fuentes una revisión estadística de los últimos diez años, de la base de datos sobre incendios forestales (EGIF), una encuesta a una muestra de 1.050 individuos realizada en septiembre de 2004 durante los meses de julio y agosto de 2003 (considerados como de mayor riesgo de incendios) y una encuesta *Delphi* a expertos autonómicos con competencias en materia de extinción de incendios forestales;

³⁷ Sin embargo el debate data de 1992, y tampoco se puede descartar un incremento de la presión de manera posterior, especialmente debido al auge inmobiliario en alza a lo largo del tiempo.

así también, incluye un capítulo denominado “La percepción de la Población Española sobre las Causas de los Incendios Forestales”.

En este contexto, relacionando lo anterior también con la posibilidad de una influencia ejercida por el tratamiento mediático del tema, puede extraerse lo siguiente:

- Existe una creencia generalizada en la población española acerca del carácter intencionado de los incendios forestales (62,9%).
- La recalificación de predios urbanísticos, es el factor que ocupa el primer lugar dentro de las creencias de la población española, con un 25,6% de los encuestados (Ver Tabla 5).
- Esta causa ha sufrido un incremento de más de 15 puntos con respecto a una encuesta similar efectuada el año 2003, donde ocupaba el cuarto lugar, con un 15,5%, cobrando así una mayor relevancia.
- La recalificación de predios contrasta con otro estudio cualitativo realizado por el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) el año 1992, para demostrar la vinculación entre la recalificación de predios para el desarrollo urbanístico de los incendios, que negaba la causalidad entre ambos.
- Los datos estadísticos existentes referidos a la causalidad de este tipo de estragos, permiten un amplio grado de subjetividad en cuanto a su interpretación.
- El estudio, aconseja “(...) no precipitar las conclusiones de la investigación de las causas hasta que con rigor (... y tiempo suficiente) se determinen”, reconociendo la influencia del tratamiento mediático con respecto a estos temas, en los términos siguientes: “En muchos incendios la controversia sobre el origen del fuego y su repercusión en el tratamiento mediático de los incendios dificulta la aplicación de acciones eficaces contra las causas reales de los incendios” (Dirección General Biodiversidad España; 2004: 32).

En sus conclusiones, el documento deja entrever que la opinión generalizada con respecto a la recalificación de predios también consigue influir en la opinión de algunos

expertos, aunque no se trata de un criterio que, en general, sea compartido por este sector. Menciona que pese a que la recalificación de predios es considerada por uno de cada cuatro españoles como el principal factor de causalidad para la producción de incendios, el carácter de este tópico, “(...) aún existiendo algunos casos, es residual, sin poder establecerse relaciones causa-efecto, como estudios anteriores han demostrado” (DGB España; 2004: 40-41).

Tabla 5: Percepción subjetiva de la motivación de los incendios forestales provocados (Respuesta espontánea)

| Motivaciones | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje acumulado |
|--|------------|------------|----------------------|
| Vandalismo | 145 | 14,3 | 14,3 |
| Pirómanos (locos) | 230 | 22,7 | 36,9 |
| Quemas agrícolas sin control | 16 | 1,6 | 38,5 |
| Conversión de matorral en pastos para aprovechamiento ganadero | 27 | 2,7 | 41,2 |
| Especulación del sector maderero con la venta de madera quemada | 121 | 11,9 | 53,1 |
| Recalificación de terrenos para urbanizarlos | 260 | 25,6 | 78,7 |
| Conflictos relacionados con la caza | 9 | 0,9 | 79,6 |
| Conflictos en zonas declaradas Espacios Naturales Protegidos | 7 | 0,7 | 80,3 |
| Obtención de salarios o jornales en trabajos de extinción de incendios y restauración de zonas afectadas | 14 | 1,4 | 81,7 |
| Otros intereses económicos | 45 | 4,4 | 86,1 |
| Otros intereses no económicos | 46 | 4,5 | 90,6 |
| Descuidos / imprudencias | 16 | 1,6 | 92,2 |
| NS/NC | 79 | 7,8 | 100,0 |
| Total | 1.015 | 100,0 | |

Fuente: Dirección General para la Biodiversidad – Ministerio de Medio Ambiente, España (2004)

Otro aspecto a destacar, esta vez de los antecedentes del estudio, constituye la percepción acerca del papel que el tratamiento mediático ocupa, reconociéndosele la influencia que ejerce, así como que observa un accionar selectivo:

Si bien es cierto que existen casos en que se dan estas relaciones, no se trata de la regla general. Sin embargo, el tratamiento mediático del problema de los incendios forestales sigue dando prioridad a los grandes incendios sobre aquellos en que la eficaz intervención de los medios de vigilancia y extinción consiguen controlar, o a aquellos de origen intencionado en que intervienen oscuros intereses frente al origen antrópico más extendido, como es el empleo del fuego para aprovechamientos agropecuarios (DGB España; 2004: 2).

Este trabajo, de los pocos de índole cualitativa realizados en España acerca de las razones del fuego y de su influencia en la opinión pública, contribuye a esclarecer los criterios e intereses prevalecientes en la opinión pública valenciana, con respecto a las

actividades de la administración y el manejo político que se hizo del conflicto en forma posterior a su ocurrencia.

Pero a pesar la falta de sustentación acerca de la relación de causalidad entre la presión del negocio inmobiliario y la provocación de incendios, tampoco se puede descartar la existencia de intereses económicos creados acerca del recurso suelo, puesto que las medidas asumidas, destinadas a autorizar la construcción de determinadas infraestructuras como las plantas de energía eólica, que sin lugar a dudas, involucran también algún tipo de interés económico, pueden haber jugado también como factores relevantes en el proceso posterior de toma de decisiones. Por lo demás, en la “guerra” política trascienden, sin posibilidad de referirnos en forma completamente objetiva, intereses no sólo políticos, sino también económicos e institucionales que cuesta trabajo identificar.

Los intereses económicos tienen una gran capacidad para disimularse dentro de la postura de los diferentes actores.

Reflexiones Finales

Al margen de la discusión referida a si el incendio fue provocado o no por intereses inmobiliarios, en un primer momento la administración se ve conflictuada en una guerra de acusaciones en la que se observa una fuerte interferencia de motivaciones políticas, marcadas por la manifestación de creencias fuertemente subjetivizadas en la opinión pública.

La prensa contribuye avivando un segundo incendio mediático, en el cual el objeto quemado constituye la administración encargada de las actividades de control y restauración del PNSC, pudiendo sospecharse una injerencia de intereses políticos en la intervención del principal medio de prensa regional (Levante EMV), capaz de haber interferido en la orientación de los criterios de la opinión pública, en crítica y perjuicio de las actuaciones efectuadas en la etapa de extinción.

En contrapartida, dentro de lo racional se puede decir que la asignación de medios y la extinción misma del incendio fueron adecuadas, pues posibilitaron un rápido y efectivo control del fuego en menos de 35 horas; aun a pesar de todas las críticas en contra. Las medidas asumidas para la restauración del parque, también pueden considerarse adecuadas, no habiendo ameritado prácticamente ninguna discusión por la sociedad y de los opositores políticos.

Por otro lado, acerca del accionar posterior de la administración con respecto al tema de no demostrar demasiado apego a prohibir la recalificación de los predios quemados, se puede decir que resulta coherente con los criterios técnicos prevalecientes, referidos a que aquel no constituía un factor relevante para la motivación del incendio, con lo cual no habría resultado razonable encaminar sus decisiones en busca de afianzar la mencionada prohibición, sino mas bien dirigir su interés a las tareas de regeneración de la zona afectada y tratar de legislar en el nivel autonómico para otorgar utilidad a los predios destruidos por incendios, aunque esto, en el caso de los ubicados en el perímetro del PNSC, puede descontarse como sujeto a los criterios y legislación específica del PNSC, que permiten limitar el nivel de injerencia. Acerca de este aspecto, tampoco se tuvo noticia de la existencia de repercusiones.

Es posible que las medidas referidas a la recalificación de tierras quemadas en la Comunidad Valenciana no se hayan encontrado motivadas directamente por el incendio en el PNSC, y de hecho hayan sido hechas públicas en un momento poco propicio. Sin embargo, no se observa que los intereses políticos a este respecto, hayan encontrado ningún tipo de conciliación posible, al margen de los puntos de consenso que se observan en la Tabla 8. El criterio generalizado de la población, manejado mediáticamente, constituyó un obstáculo demasiado grande para alcanzar la gobernanza dentro de este ámbito, aunque la Generalitat Valenciana desperdió la oportunidad de desplegar una estrategia de comunicación con la que hubiera podido coadyuvar a que el manejo de los temas en el criterio de la opinión pública, pueda inclinarse un poco más a su favor.

Con respecto a los intereses puestos en juego por las organizaciones de la sociedad civil y la propia ciudadanía, de mayor afinidad con la temática ambiental, este incendio no encuentra una salida venturosa; habiendo contribuido más bien a reafirmar el mito de que los intereses urbanísticos juegan un papel fundamental en la producción de los incendios, aspecto que como se ha visto, fue refutado a través de estudios posteriores, cuyo carácter tampoco termina de considerarse concluyente; dado que el único documento de referencia acerca de la influencia de la recalificación de suelos quemados como medio para justificar el cambio de uso de la tierra que incide en la provocación de incendios, es un estudio elaborado en 1992, carente de actualización.

Por lo demás, no se observa que los intereses de la sociedad civil dispongan de portavoces y de un verdadero liderazgo, el cual ha sido absorbido por la clase política y los medios de prensa. De este modo, su incidencia dentro de la red de actores del presente conflicto, puede considerarse poco relevante.

Todo parece indicar que las principales lecciones aprendidas en el presente proceso, fueron a nivel general, que el juego de la gobernanza desarrollado dentro de un escenario poblado de colores políticos durante la etapa de extinción del fuego, retomó poco después la misma orientación económica que observa el desenvolvimiento de la mayoría de los procesos que manejan las administraciones en España, en representación de la pugna sociedad-naturaleza, donde el interés económico por urbanizar tiene preponderancia, por tratarse del motor principal de la economía española. Resulta por ello un hecho, que aún en época de recesión, la economía del “sol y el ladrillo” es capaz de continuar ejerciendo una vigorosa presión sobre la naturaleza en este país, como una realidad incontrastable, en donde los incendios quizás estén representando tan sólo una modestísima representación de este incontenible avance, en que el desarrollismo prevalece.

Tabla 6: Registro de Incendios en el PNSC (1997-2008)

| Nº | Localización | Fecha | Área afectada Aprox. | Tipo de terreno y RRNN afectado | Posibles causas | Tiempo y medios de extinción |
|-----|--|------------|---------------------------------|--|--|--|
| 1 | Partida de Las Lomas (El Garbí, Serra) | 06/04/1997 | 100 m | Pinar adulto y joven | Negligencia (paellersos) | Sin confirmar; una avioneta y voluntarios próximos |
| 2 | La Pobleta (Serra) | 06/1997 | 3 ha | Matorral y monte bajo | Negligencia (posible quema de la poda de un campo de naranjos) | Sin determinar |
| 3 | La Vella (términos de Olocau y Serra) | 21/07/1997 | 100 ha | Barrancos de difícil acceso repoblado con pimpollos de unos 8 años | Posible negligencia al hacer fuego dentro de una cueva, sin descartar que fuese intencionado | 6 horas; 2 avionetas drómedar, 3 helicópteros, 1 hidroavión, brigadas forestales y voluntarios |
| 4 | Término municipal de Serra | 23/07/1997 | 500 m ² | Matorral y monte bajo | Rayo (tormenta seca) | Apagado por la propia lluvia |
| 5 | Término municipal de Torres-Torres | 06/09/1997 | 50 m ² | Matorral | Sin determinar | 3 horas, brigadas forestales |
| 6 | Término municipal de Náquera | 08/08/1998 | 1 ha. | 20 pinos 40 pimpollos y matorral | Sin determinar | 1 hora y media, medios aéreos y terrestres |
| 7 | Torres de PortaCoeli | 13/09/1998 | 1000 m ² | Pinada y matorral | Negligencia | Brigadas forestales y voluntarios |
| 8 | Término municipal de Marines | 28/10/1998 | Sin confirmar | Matorral y arbolado | Proyectil en campo de tiro | 3 días, medios aéreos |
| 9 | La Loma (Olocau) | 27/07/1999 | 5 ha | Sin confirmar | Sin confirmar | Sin confirmar |
| 10 | Término municipal de Marines | 02/09/1999 | Incendio gasoil base de Marines | Sin confirmar | Sin determinar | Sin confirmar |
| 11 | La Loma (Olocau) | 05/09/1999 | 300 m ² | Sin determinar | Sin determinar | 3 horas, sin determinar |
| 12 | Rebalsadors (Serra) | 18/03/2000 | 3 ha | Arbolado joven | Sin determinar | 3,5 horas, 5 brigadas y medios aéreos |
| 13 | Sabató (Estivella) | 07/06/2000 | 3 ha | Pino adulto y matorral | Quema restos vegetales | 1 hora, medios aéreos y terrestres |
| 14 | Bco. del Sirer (Náquera-Serra) | 12/11/2000 | 1 ha | Sin confirmar | Desconocidas | Brigadas forestales y helicópteros |
| 15 | Albalat dels Tarongers | 18/03/2001 | 1 ha | Algarrobos y pinar | Negligencia (petardos) | Brigadas, bomberos, helicóptero, 2 Air Tractors |
| 16 | Gátova-Altura | 24/03/2001 | 20.000 m ² | Monte bajo | Negligencia (quema de poda) | 3 horas; 2 brigadas forestales, bomberos, 1 helicóptero |
| s/n | Olocau, Sagunto, El Puig | 05/09/2001 | Sin calificar | Sin calificar | Rayo (tormenta) | Conato apagado por la lluvia |

| | | | | | | |
|----|---------------------------|------------|-----------------------|-----------------------------|---------------------------------------|---|
| 17 | Estivella | 18/06/2002 | 1,5 ha | Arbolado | Chispas ferrocarril | 1 hora; helicóptero, camión cuba, brigadas forestales |
| 18 | Olocau | 04/09/2002 | 1200 m ² | Pinar viejo | Tormenta eléctrica | Sin determinar |
| 19 | Marines | 04/09/2002 | Sin determinar | Matorral y arbolado | Tormenta eléctrica | Activo en 2 frentes |
| 20 | Gilet | 07/01/2003 | Sin determinar | Matorral | Sin determinar | Sin determinar |
| 21 | El Garbí | 17/02/2003 | 4 ha | Matorral y arbolado | Intencionado | Sin determinar |
| 22 | Torres-Torres | 18/02/2003 | 2 ha | Arbustos | Sin determinar | Sin confirmar |
| 23 | Gátova | 14/06/2003 | 1 ha | Matorral y pimpollos | Tormenta eléctrica | Sin determinar |
| 24 | Sagunto (Sabató) | 21/08/2003 | Conato sin determinar | Sin determinar | Tormenta eléctrica apagado por lluvia | No apreciado |
| 25 | Torres-Torres | 21/08/2003 | Conato sin determinar | Sin determinar | Tormenta eléctrica apagado por lluvia | No apreciado |
| 26 | Serra | 25/07/2004 | 1 ha | Matorral y pinos | Intencionado | 1 hora, diversos medios |
| 27 | Serra-Náquera-Segart | 12/08/2004 | 720 ha | Monte adulto | Intencionado | Todos los medios de la C.V. |
| 28 | Olocau (La Tejería) | 20/11/2004 | 12 ha | Monte adulto y matorral | Negligencia, quema rastrojos | 4 horas, medios diversos |
| 29 | Albalat dels Tarongers | 28/11/2004 | 3000 m ² | Pinar | Sin determinar | 2 horas, medios diversos |
| 30 | Gátova-Segorbe | 24/04/2005 | 18,5 ha | Pinar y monte bajo | Sin determinar | 24 horas, medios diversos |
| 31 | Olocau | 20/06/2005 | Sin apreciar | Monte bajo | Tormenta eléctrica | Voluntarios |
| 32 | Náquera | 07/2005 | Sin apreciar | Sin apreciar | Tormenta eléctrica | Voluntarios |
| 33 | Gilet-Olocau | 12/08/2005 | 20-350 m ² | Monte bajo | Tormenta eléctrica | Apagado por la lluvia |
| 34 | Serra | 13/09/2005 | 600 m ² | Pinar | Sin determinar | Sin determinar |
| 35 | Gilet (Balcón de la Peña) | 11/04/2006 | 3000 m ² | Pinar y matorral | Intencionado | Apagado en el mismo día |
| 36 | Náquera | 04/10/2006 | 2,5 ha | Pinar y matorral | Castillo pirotécnico | Medios terrestres |
| 37 | Serra | 27/06/2007 | Sin determinar | Ciprés y matorral | Intencionado | Medios terrestres y voluntarios |
| 38 | Segorbe | 2/12/2007 | 2 ha | Matorral y pino disperso | Posible colilla | Brigadas terrestres |
| 39 | Albalat dels Tarongers | 17/04/2008 | 34 ha | Matorral y pino adulto | Quema de cable robado | Medios aéreos y terrestres |
| 40 | Náquera | 06/09/2008 | 0,4 ha | Pino próximo a urbanización | Intencionado, 2 focos | Medios aéreos y terrestres |
| 41 | Segorbe | 13/09/2008 | 4 ha | Pinar adulto | Posiblemente intencionado | Medios aéreos y terrestres |

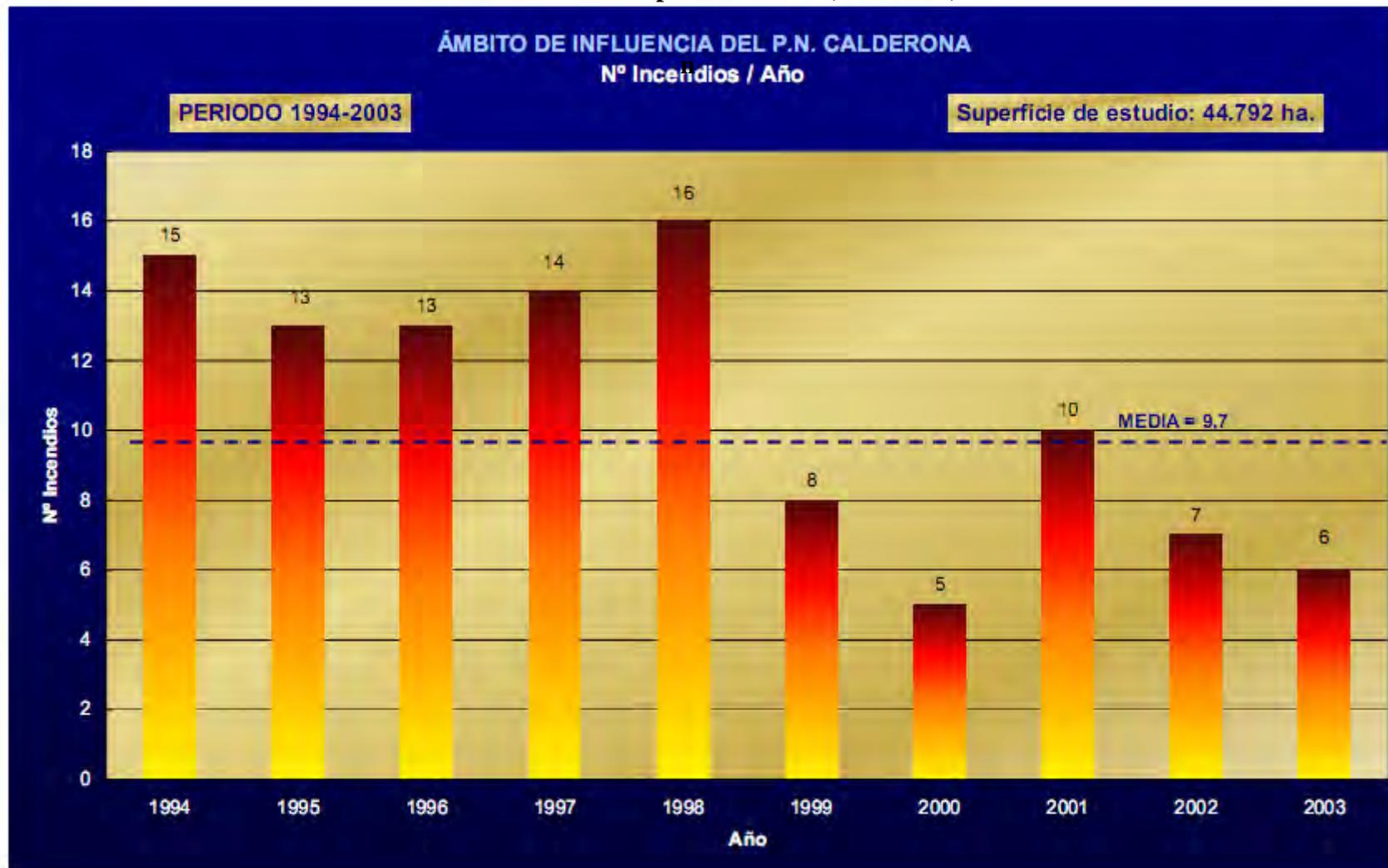
Edición de información del PNSC: <http://www.upv.es/~csahuqui/mapainc.html>

TABLA 7: El Negocio Inmobiliario como parte de la Problemática Ambiental del Litoral Valenciano

| PROVINCIA DE CASTELLÓN | | | PROVINCIA DE VALENCIA | |
|--|---|---|-------------------------------------|---|
| Caracterización | Ubicación | Motivo | Ubicación | Motivo |
| PUNTO NEGRO <i>Impactos puntuales, o casos proyectados y amenazantes pero no ejecutados</i> | Vinarós | Depuración de aguas residuales | Canet d'en Berenguer | Vertidos de hidrocarburos |
| | Oropesa del Mar | Depuración de aguas residuales | Valencia y playa de Pinedo | Vertidos de aguas residuales |
| | Marjal de Peñíscola | Urbanización | Valencia Vera | Vertidos |
| | Urbanización Mas de Conill | Urbanización | Parador de El Saler | Vertidos varios |
| | Urbanización Fardatxo | Urbanización | El Perelló | Vertidos varios |
| | Puerto deportivo en Peñíscola | Construcción de puerto deportivo | Zona del Marenyet | Vertidos de aguas residuales |
| | Parque Natural Sierra de Irta | Proyectos de campos de golf y construcciones | Manhattan de Cullera | Urbanizaciones ilegales |
| | Peñíscola | Depuración de aguas residuales | Cullera | Vertidos de hidrocarburos |
| | Alcalà de Xibert (Alcossebre) | Depuración de aguas residuales | | |
| | Benicarló | Depuración de aguas residuales | | |
| | Almassora Desembocadura del río Millars | Urbanizaciones ilegales, incluso sobre suelo de dominio público estatal | | |
| BANDERA NEGRA <i>Actuaciones que signifiquen impactos irreversibles en los ecosistemas o recursos costeros y marinos</i> | La Playa del Forti | Remodelación del paseo marítimo | Puerto de Valencia | Ampliación del Puerto de Valencia |
| | La playa del Clot | Obras de ampliación del puerto de Vinaros | Playa de la Malvarrosa | Construcción de circuito de Fórmula 1 |
| | La playa de la desembocadura del Servol | Vertidos de aguas residuales | Parque Natural Albufera de Valencia | Vertidos de aguas residuales |
| | Oropesa del Mar | Desarrollo urbanístico | Playa de Motilla y Gola del Mareny | Vertidos de aguas residuales |
| | Peñíscola | Masificación de urbanizaciones costeras | Playa de la Goleta | Inundaciones estacionales y obras de infraestructura. |
| | Playa El Russo | Depuración de aguas residuales | Playa de Gandía | Serías deficiencias de gestión |
| | Benicarló - Playa la Mar Chica | Urbanizaciones en zonas inundables y falta de depuración de aguas residuales | | |
| | Benicarló - Playa de la Caracola | Construcciones en primera línea y en zona de desembocadura del Barranquet o rambla Alcalá | | |
| | Benicarló - Playa sur desde Morrongo a Caracola | Construcciones en primera línea y depuración de aguas residuales | | |
| | Burriana Bandera Negra. Playa L'arenal | Contaminación de arena y aguas y escasa visibilidad | | |

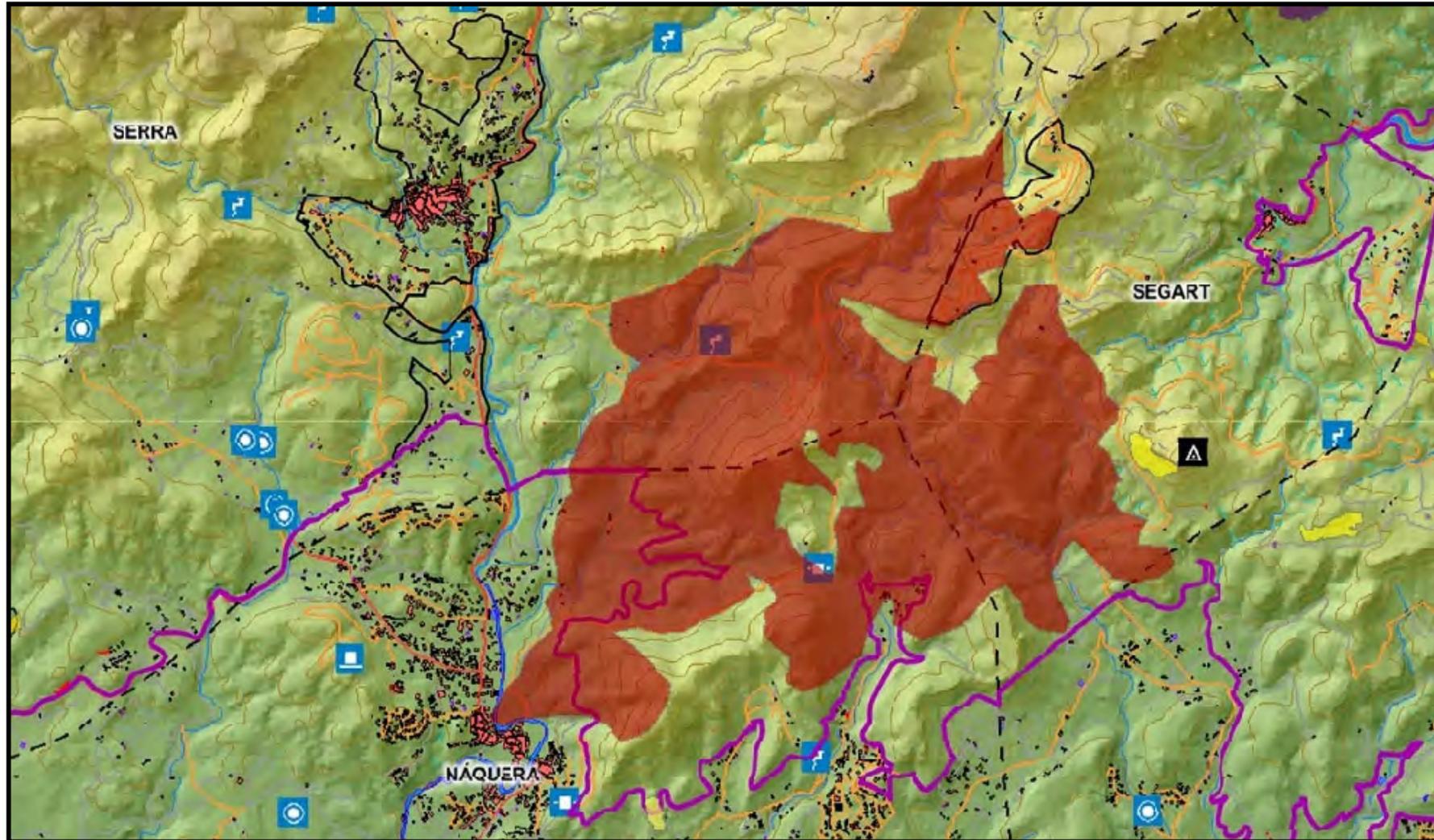
Elaboración propia, con información de: Ecologistas en Acción

Cuadro 5: Incendios por año PNSC (1994-2003)



FUENTE: Pla de Prevenció d'Incendis Forestals al Parc Natural de la Serra Calderona (2005)

Cuadro 6: Superficie ampliada del incendio del año 2004



FUENTE: Dirección del Parque Sierra Calderona (2007)

**Tabla 8: Sistematización de la argumentación de actores políticos durante el incendio del PNSC
Periódico “Levante (Agosto – Noviembre de 2004)**

| ACTORES | AFILIACIÓN | ARGUMENTACIÓN | FECHA |
|------------------------------|--|---|----------|
| Alcalde de Serra | Partit Socialista del País Valencià – PSPV | Denunció descontrol, descoordinación, falta de eficacia, falta de medios y de prevención en las actuaciones de extinción por parte de la Generalitat | 14/08/04 |
| | | | 15/08/04 |
| | | | 21/08/04 |
| | | Denunció rechazo de la participación de los voluntarios para efectuar tareas de control | 14/08/04 |
| | | Lamentó la pérdida de valores naturales | 15/08/04 |
| | | Exigió justicia en contra del autor del incendio | 15/08/04 |
| | | Disputa protagonismo político con representantes de la Generalitat | 20/08/04 |
| | | Calificó como “positivo” el Plan de Regeneración presentado por la Consellería de Territorio y Vivienda de la Generalitat Valenciana | 21/08/04 |
| | | Demandó que la Generalitat gestione la declaratoria de “zona de atención urgente” para el PNSC | 21/08/04 |
| | | Expresó incredulidad por información oficial acerca de superficie quemada presentada por la Generalitat | 21/08/04 |
| Alcalde de Estivella | Partit Socialista del País Valencià – PSPV | Exigió que se elabore y entre en vigencia el PORN del PNSC | 21/08/04 |
| | | Valoró que se coordine la elaboración del PRUG con los ayuntamientos por parte de la Generalitat | 25/08/04 |
| | | Denunció descoordinación, falta de eficacia, falta de medios y agilidad en las actuaciones de extinción por parte de la Generalitat. | 14/08/04 |
| | | Expresó incredulidad por información oficial acerca de superficie quemada presentada por la Generalitat | 21/08/04 |
| Alcalde de Olocau | Partit Socialista del País Valencià – PSPV | Exigió que se elabore y entre en vigencia el PORN del PNSC | 21/08/04 |
| | | Denunció descoordinación, falta de eficacia, falta de medios, agilidad, prevención en las actuaciones de extinción por parte de la Generalitat. | 14/08/04 |
| | | Expresó incredulidad por información oficial acerca de superficie quemada presentada por la Generalitat | 21/08/04 |
| Alcalde de Marines | Partit Socialista del País Valencià – PSPV | Exigió que se elabore y entre en vigencia el PORN del PNSC | 21/08/04 |
| | | Acusó de “propagandísticas” primeras medidas de regeneración tomadas por la Consellería de Territorio y Vivienda de la Generalitat Valenciana (semillado aéreo) | 21/08/04 |
| | | Denunció descoordinación, falta de medios y de voluntarios | 21/08/04 |
| Alcalde de Altura | Partit Socialista del País Valencià – PSPV | Expresó incredulidad por información oficial acerca de superficie quemada presentada por la Generalitat | 21/08/04 |
| | | Exigió que se elabore y entre en vigencia el PORN del PNSC | 21/08/04 |
| | | Denunció descoordinación, falta de eficacia, falta de medios y agilidad en las actuaciones de extinción por parte de la Generalitat. | 21/08/04 |
| Alcalde de Gátova | Partit Socialista del País Valencià – PSPV | Expresó incredulidad por información oficial acerca de superficie quemada presentada por la Generalitat | 21/08/04 |
| | | Exigió que se elabore y entre en vigencia el PORN del PNSC | 21/08/04 |
| | | Denunció descoordinación, falta de eficacia, falta de medios y agilidad en las actuaciones de extinción por parte de la Generalitat. | 21/08/04 |
| Alcalde de Algimia de Alfara | Partit Socialista del País Valencià – PSPV | Expresó incredulidad por información oficial acerca de superficie quemada presentada por la Generalitat | 21/08/04 |
| | | Exigió que se elabore y entre en vigencia el PORN del PNSC | 21/08/04 |
| | | Denunció descoordinación, falta de eficacia, falta de medios y agilidad en las actuaciones de extinción por parte de la Generalitat. | 21/08/04 |
| Alcalde de Segorbe | Partido Popular – PP | Destacó el acuerdo para crear la Agencia de Desarrollo y la Fundación del PNSC | 25/08/04 |
| Alcalde de Nàquera | Partido Popular – | Exigió justicia en contra del autor del incendio | 15/08/04 |

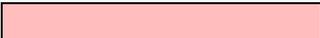
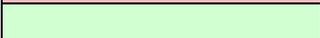
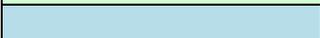
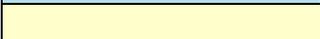
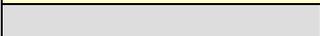
| | | | |
|---|---|---|----------|
| | PP | Anunció actividades de coordinación con ayuntamientos involucrados en el incendio para actividades de regeneración | 17/08/04 |
| | | Destacó la respuesta inmediata de los medios en actividades de extinción y la coordinación efectuada en diferentes niveles. | 17/08/04 |
| | | Destacó celeridad de las actuaciones | 21/08/04 |
| | | Solicitó se mantenga el clima de “colaboración” logrado | 21/08/04 |
| | | Criticó al alcalde de Serra y alcaldes socialistas por búsqueda de protagonismo político. | 21/08/04 |
| | | Anunció que subastará la madera quemada para crear un fondo económico para el PNSC | 25/08/04 |
| | | Destacó la “pronta y desinteresada respuesta” de los vecinos de Nàquera | 28/08/04 |
| | | Lamentó que la oposición del PSPV en Nàquera no apoye la recuperación del PNSC. | 24/09/04 |
| Equipo de gobierno municipal de Nàquera | Partido Popular – PP | Destinó 60.000 euros para la creación de una fundación para proteger y recuperar la Sierra Calderona, aprobó otras 11 medidas para la recuperación del PNSC | 23/09/04 |
| Portavoz PSPV Nàquera | Partit Socialista del País Valencià – PSPV | Acusó la creación de una fundación para proteger y recuperar la Sierra Calderona como “demagógica” | 24/09/04 |
| | | Criticó el accionar inconsecuente de la gestión del PP en el municipio de Nàquera con respecto a la urbanización | 27/09/04 |
| | | Criticó la falta de organicidad de la Fundación para el PNSC | 27/09/04 |
| | | Denunció descoordinación en actuaciones del incendio en el PNSC (varios equipos no utilizados) y actuación ineficiente del ayuntamiento del Ayuntamiento de Nàquera | 28/09/04 |
| | | Pidió la dimisión del Alcalde de Nàquera, del Concejale de Medio Ambiente y del Director del PNSC | 28/09/04 |
| Alcalde de Segart | Partido Popular – PP | Lamentó la pérdida de valores naturales | 17/08/04 |
| | | Expresó confianza en el apoyo de la Generalitat para actividades de regeneración en su municipio. | 17/08/04 |
| Subdelegado del gobierno en Valencia | | Rechazó argumentos de descoordinación en actividades de extinción. | 14/08/04 |
| Secretario General del PSPV | Partit Socialista del País Valencià – PSPV | Denunció falta de eficacia y coordinación en las actuaciones de extinción. | 14/08/04 |
| | | Exigió justicia en contra del autor del incendio | 14/08/04 |
| Portavoz adjunto del PSPV en las Cortes Valencianas | Partit Socialista del País Valencià – PSPV | Denunció falta de desarrollo del PORN de la Calderona (falta de prevención). | 16/08/04 |
| Portavoz adjunto del grupo parlamentario de Esquerra Unida-L'Entesa | Esquerra Unida-L'Entesa | Lamentó la pérdida de valores naturales | 14/08/04 |
| | | Denunció descoordinación, falta de agilidad e insuficiencia de medios de extinción | 14/08/04 |
| Portavoz adjunto del Grupo Parlamentario Popular en las Cortes Valencianas | Partido Popular – PP | Lamentó imprevisibilidad del fuego que dificulta su prevención. | 16/08/04 |
| | | Disputó protagonismo político con miembros de la oposición. | 16/08/04 |
| | | Criticó a la oposición por “suscitar una polémica inexistente” | 17/08/04 |
| | | Destacó coordinación efectuada, incluso con autoridades de la oposición. | 17/08/04 |
| Diputada del grupo parlamentario socialista en las Cortes Valencianas | Partido Social Obrero Español - PSOE | Exigió aclaraciones acerca de actuaciones preventivas y de coordinación realizadas por la Generalitat. | 17/08/04 |
| Diputado | Partit Socialista | Anunció nueva norma que obligará a los ayuntamientos a justificar la inclusión de suelo no urbanizable en sus planes urbanísticos | 26/08/04 |

| | | | |
|--|--|--|----------|
| PSPV/PSOE en las Cortes Valencianas | del País Valencià – PSPV - PSOE | Instó a que el Consell de la Generalitat prohiba la reclasificación/reclasificación de terrenos quemados | 26/08/04 |
| Presidente del Consell de la Generalitat Valenciana | Partido Popular Comunidad Valenciana - PPCV | Aseguró la realización de actividades de regeneración de la zona afectada. | 14/08/04 |
| | | Aseguró que no se recalificará/reclasificará el bosque quemado en la zona afectada. | 14/08/04 |
| Conseller de Territorio y Vivienda de la Generalitat Valenciana | Partido Popular Comunidad Valenciana - PPCV | Reafirmó que prevención de incendios en la Comunidad Valenciana “es mayor que nunca” | 22/08/04 |
| | | Criticó labores de prevención de incendios anteriores, efectuadas por administraciones del PSPV-PSOE | 22/08/04 |
| | | Minimizó superficie quemada en la Comunidad Valenciana, comparándola con la afectada en otras CCAA | 22/08/04 |
| | | Lamentó imprevisibilidad del fuego que dificulta su prevención | 22/08/04 |
| | | Reconoció el retraso en elaboración del PORN del PNSC | 25/08/04 |
| | | Anunció la creación de la Agencia de Desarrollo y la Fundación del PNSC, como órganos de desarrollo económico y social | 25/08/04 |
| | | Anunció que nueva Ley del Suelo No Urbanizable ordenará 93% del territorio valenciano | 29/08/04 |
| | | Aseguró que la Generalitat Valenciana ha repoblado el 10% de las hectáreas quemadas desde 1995 | 06/09/04 |
| Presidente de la Generalitat Valenciana | Partido Popular Comunidad Valenciana - PPCV | Anunció que la Consellería de Territorio y Vivienda prohibió la caza en terrenos incendiados del PNSC, para favorecer actividades de recuperación | 12/10/04 |
| | | Resaltó obras de restauración realizadas en el PNSC | 03/11/04 |
| Ministro de Administraciones Públicas | Partido Social Obrero Español - PSOE | Resaltó la inversión de 3 millones de euros destinada a la restauración del PNSC y el compromiso de reforestar 40.000 Ha. Durante su gestión | 03/11/04 |
| | | Destacó la colaboración y coordinación entre administraciones y el buen trabajo de los profesionales en la extinción | 15/08/04 |
| Secretario de Medio Ambiente del PSPV-PSOE | Partido Social Obrero Español - PSOE | Anunció que el Gobierno central efectuará una modificación de la ley para evitar la recalificación/reclasificación de zonas quemadas. | 15/08/04 |
| | | Reafirmó la voluntad del Gobierno central para perseguir delitos de incendios. | 15/08/04 |
| | | Criticó actuaciones realizadas en la materia por los partidos de oposición en pasadas gestiones a su cargo, en materia de prevención y asignación de recursos. | 15/08/04 |
| Secretario de Medio Ambiente, Agua y Agricultura del PSPV-PSOE | Partido Social Obrero Español - PSOE | Denunció falta de eficacia e inadecuadas políticas de gestión de incendios por parte de la Generalitat | 19/08/04 |
| | | Denunció ocultamiento de información en superficie quemada y valores naturales afectados, por parte de las autoridades de la Generalitat. | 19/08/04 |
| Ministra de Medio Ambiente | Partido Social Obrero Español - PSOE | Comparó los últimos incendios acontecidos en territorio español con una forma de “terrorismo ambiental” | 31/08/04 |
| Vecinos de Nàquera | Afectados | Lamentaron la pérdida de valores naturales del PNSC | 14/08/04 |
| | | Denunciaron descoordinación, falta de eficacia y escasez de medios dispuestos por la administración. | 14/08/04 |
| | | Expresaron temor por los efectos del fuego | 14/08/04 |
| | | Elogiaron actuaciones de la administración | 14/08/04 |
| | | Denunciaron falta de prevención | 14/08/04 |
| Vecinos de Segart | Afectados | Expresan efectos del trauma de la evacuación post incendio | 15/08/04 |
| | | Denuncian la falta de agua en actividades de extinción en días previos al incendio | 16/08/04 |
| | | Anunciaron la presentación de una denuncia en tribunales contra el Ayuntamiento de Segart, por la falta de agua | 16/08/04 |
| | | Presentaron una denuncia por el delito de incendios forestales en contra del Ayuntamiento de Segart por inexistencia de agua potable el día del incendio | 27/10/04 |
| | | Denunciaron la existencia de intereses inmobiliarios realizando negocios en la zona incendiada | 27/10/04 |

| | | | |
|---|--|--|----------|
| Centre d'Estudis del Camp de Morvedre | Asociación civil de estudios en la comarca de Morvedre | La erosión puede perjudicar actividades de regeneración | 15/08/04 |
| | | Existe carencia de instrumentos de gestión (PRUG) | 15/08/04 |
| | | Existe carencia de financiamiento para el PNSC | 15/08/04 |
| Sindicat de Treballadors del'Administració Intersindical Valenciana (STA) | Sindical | Denunciaron falta de coordinación y de medios en las actuaciones | 19/08/04 |
| | | Denunciaron falta de interés de las autoridades para la conservación del patrimonio natural | 19/08/04 |
| Institut d'Estudis Comarcáis del Camp de Túria | Asociación civil de estudios en la comarca de Túria | Denunciaron falta de gestión por parte de las autoridades en el PNSC, para la prevención de incendios | 22/08/04 |
| | | Exigió que se desarrolle un protocolo de acción conjunta y coordinada en el PNSC | 29/08/04 |
| | | Presentaron un manifiesto escrito acerca de la existencia de otras amenazas al PNSC, como la presión urbanística, vehículos no autorizados, vertidos ilegales, escasa vigilancia, etc. | 29/08/04 |
| | | Reclamaron más acciones "a largo plazo" | 29/08/04 |
| | | Denunciaron la pasividad del gobierno valenciano en la gestión del parque | 29/08/04 |
| Centre Excursionista de Valencia | Asociación civil | Reclamaron la urgente elaboración del PRUG del PNSC | 29/08/04 |
| | | Reclamaron la elaboración de instrumentos de gestión para el PNSC | 22/08/04 |
| Asociación para la Defensa de la Naturaleza de Enguera | Asociación medioambiental | Expresó su aprecio por el anuncio de creación de los organismos de promoción del PNSC (Fundación y Agencia de Desarrollo) | 25/08/04 |
| | | Denunció ineficacia de actividades de semillado aéreo realizadas previamente | 22/08/04 |
| Bomberos de varios consorcios | Efectivos de extinción | Defendieron la corrección de la intervención. | 14/08/04 |
| | | Advirtieron del peligro del trabajo de los voluntarios para la realización de tareas nocturnas | 14/08/04 |
| | | Lamentaron carecer de material adecuado para sus tareas | 14/08/04 |
| Subdirector técnico del Consorcio de Bomberos de Valencia, coordinador de la extinción del incendio | Responsable de extinción | Justificó actuaciones oportunas en el arribo de medios aéreos. | 14/08/04 |
| | | Defendió corrección de las intervenciones por parte de los efectivos de las administraciones públicas. | 14/08/04 |
| | | Reconoció insatisfacción de los afectados debido a la imposibilidad de satisfacer todas las peticiones de carácter individual | 14/08/04 |
| | | Destacó que no ha habido «ninguna clase de interferencia» en la toma de decisiones, que se han tomado «bajo estrictos planteamientos profesionales». | 14/08/04 |
| Director de la extinción | Responsable de extinción | Reconoció el carácter de "incendio provocado" y la premeditación del mismo. | 15/08/04 |

Elaboración propia, con información de "Levante EMV" e Internet

Administración 
Partidos de oposición 

Críticas a las actuaciones 
Puntos de consenso, opiniones, información 
Defensa de las actuaciones 
Confrontación directa 
Medidas de gestión 

14 ago - 28 ago  +
29 ago - 12 sep 
13 sep - 27 sep 
28 sep - 12 oct 
13 oct - 27 oct 
28 oct - 11 nov  -
12 nov - 30 nov 

CAPÍTULO 3

EL INCENDIO DEL AÑO 2002 EN LA RESERVA BIOLÓGICA CORDILLERA DE SAMA

Aspectos legales

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas boliviano (SERNAP) es el “...conjunto de áreas de diferentes categorías de manejo que ordenadamente relacionadas entre si y por su importancia ecológica de interés nacional se encuentran bajo administración especial” (D.S. 24781: Art. 2). El SERNAP se halla conformado actualmente por un conjunto de 22 áreas protegidas de interés nacional (SERNAP; 2007: 4) que integran la denominada “lista oficial”, es decir los espacios con gestión oficial administrados por el SERNAP en razón de su importancia y representatividad. La administración se da en régimen directo o compartido, de acuerdo al D.S. 24781 (Art. 69).

La Reserva Biológica Cordillera de Sama (RBCS), que forma parte de esta lista, es un área protegida declarada mediante D.S. 22721 de 30 de enero de 1991, con una extensión de 108.500 Ha.

El Decreto Supremo 22721 no hace mención a los objetivos de creación de esta área protegida y el sistema de categorización³⁸ establecido por el RGAP no existía todavía, cuando aquel Decreto Supremo fue promulgado. Por tal razón, de acuerdo a la explicación del Plan de Manejo, “para asignar la categoría al AP se siguió los criterios de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)” (SG/OEA-PEA-SERNAP; 2004:4) una explicación que resulta errónea, debido a que las denominadas “Categorías de Manejo” de UICN no fueron publicadas sino recién hasta el año 1994 (IUCN; 2004: 2-3) y ninguna de ellas refería o contemplaba en concreto, la categoría de “Reserva Biológica” (IUCN; 2004: 2-3).

³⁸ Las categorías de manejo establecidas por Art. 19 del RGAP, son: Parque; Santuario; Monumento Natural; Reserva de Vida Silvestre; Área Natural de Manejo Integrado; Reserva Natural de Inmovilización

Por tal razón, lo más probable es que la denominación “Reserva Biológica” haya sido adoptada de las categorías establecidas por el ordenamiento de países como Costa Rica, Guatemala, Honduras, Brasil o Ecuador, que contienen la misma (FAO/OAPN; 2008) en su categorización de manejo³⁹ (Cody; Diamond; 1979; 525).

Pero lo importante de la inexistencia de una categoría legal, es que esto involucra la ausencia de objetivos de gestión. Tal ausencia es suplida por el Plan de Manejo de la RBCS, que mediante “interpretación” de su norma de declaratoria, define los siguientes:

- a) Conservar los ecosistemas representados en el AP y proteger la flora y fauna silvestre en peligro de extinción.
- b) Conservar las fuentes de agua para la ciudad de Tarija y comunidades adyacentes.
- c) Garantizar el uso sostenible de los recursos naturales del AP para mejorar la calidad de vida de sus pobladores (SG/OEA-PEA-SERNAP; 2004: 4).

Adicionalmente, el Plan de Manejo menciona que por no situarse la RBCS en ninguna de las categorías del RGAP, resultará necesario impulsar en el futuro su recategorización y redelimitación; aspectos que permanecen inconclusos todavía en la actualidad, dada la persistencia de la denominación del área protegida como “Reserva Biológica” dentro del SNAP (SERNAP; 2007: 32).

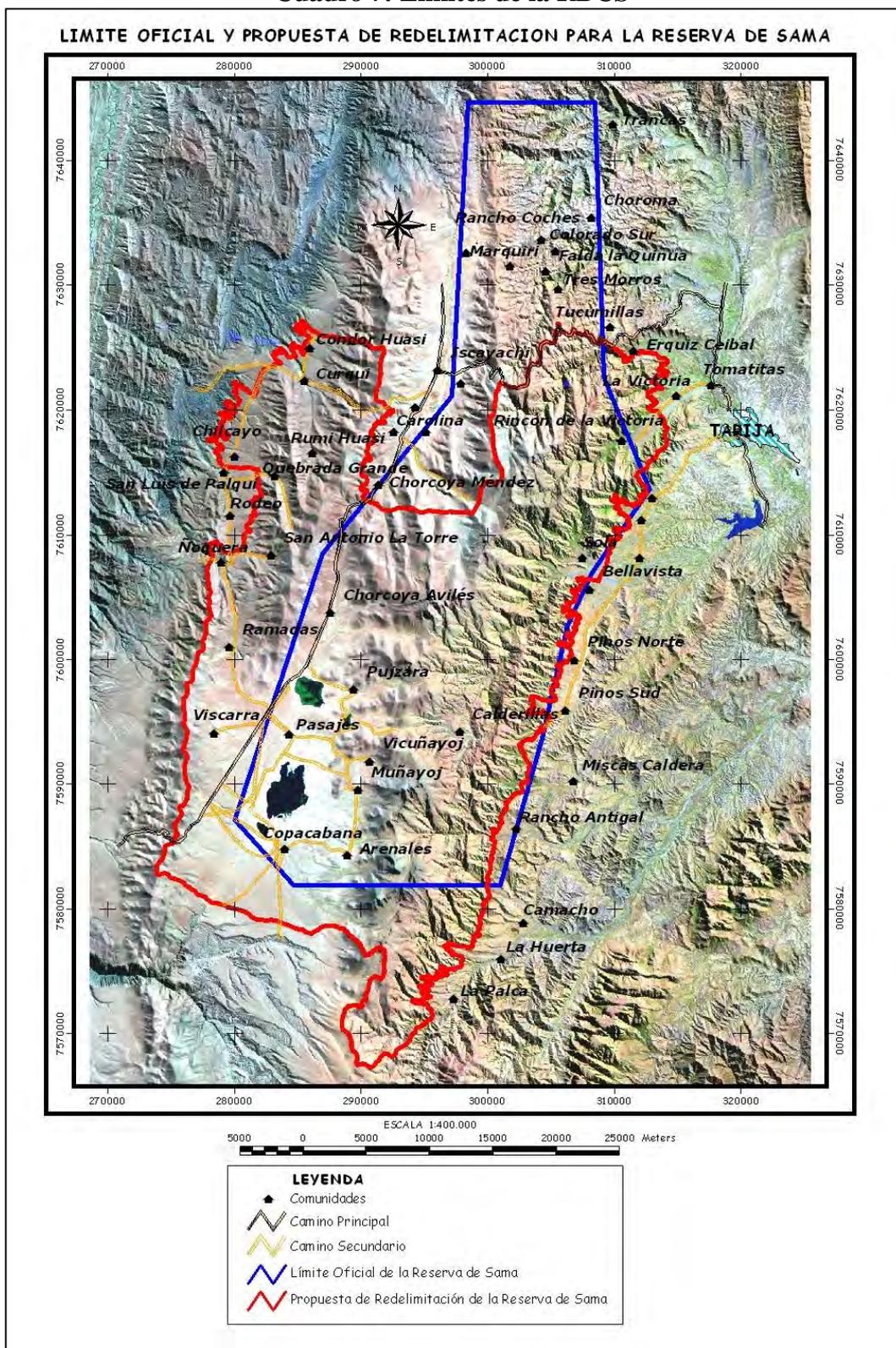
El establecimiento de lineamientos de gestión más precisos fue logrado a través de la zonificación del área protegida, con la formulación del Plan de Manejo en apego a los criterios establecidos por el RGAP.

En la actualidad, la RBCS se encuentra en régimen de coadministración o administración compartida con organizaciones sociales del departamento de Tarija (SERNAP; 2007: 32). Esta modalidad de administración es definida en el RGAP, como:

la facultad que otorga la AN o AD a las comunidades originarias, poblaciones locales organizadas, organizaciones no gubernamentales, instituciones públicas, privadas, académicas o consorcios, sin fines de lucro, para administrar en forma conjunta un AP (D.S. 24781; R7. 72).

³⁹ De hecho, la referencia más antigua que puede mencionarse en Latinoamérica, es la de la Reserva Biológica de la Isla de “Barro Colorado”, establecida en 1923.

Cuadro 7: Límites de la RBCS



Fuente: SERNAP/RBCS (2004)

La firma del convenio de coadministración que rige en la actualidad, se dio en fecha 16 de junio de 2004 (SG/OEA-PEA-SERNAP; 2004), lo cual significa que durante la época del incendio del año 2002, la RBCS se encontraba en régimen de administración directa a cargo del SERNAP, en vigencia de un convenio con la Organización No Gubernamental “Protección al Medio Ambiente Prometa” (PROMETA), que tenía la denominación: “Regulación de los mecanismos de cooperación y coordinación, específicamente referidos a la gestión de Sama”, suscrito en fecha 16 de agosto de 2000 y modificado en fecha 28 de febrero de 2001 (MDSP-SERNAP; 2002:76-77). Este instrumento legal establecía condiciones precisas para la colaboración de esta institución en la gestión del área protegida.

Instrumentos de gestión de la RBCS

De acuerdo al RGAP, el Plan de Manejo de un área protegida es el:

...instrumento fundamental de planificación y ordenamiento espacial que define y coadyuva a la gestión y conservación de los recursos del AP y contiene las directrices, lineamientos y políticas para la administración de área, modalidades de manejo, asignaciones de usos y actividades permitidas (D.S. 24781; Art. 28)

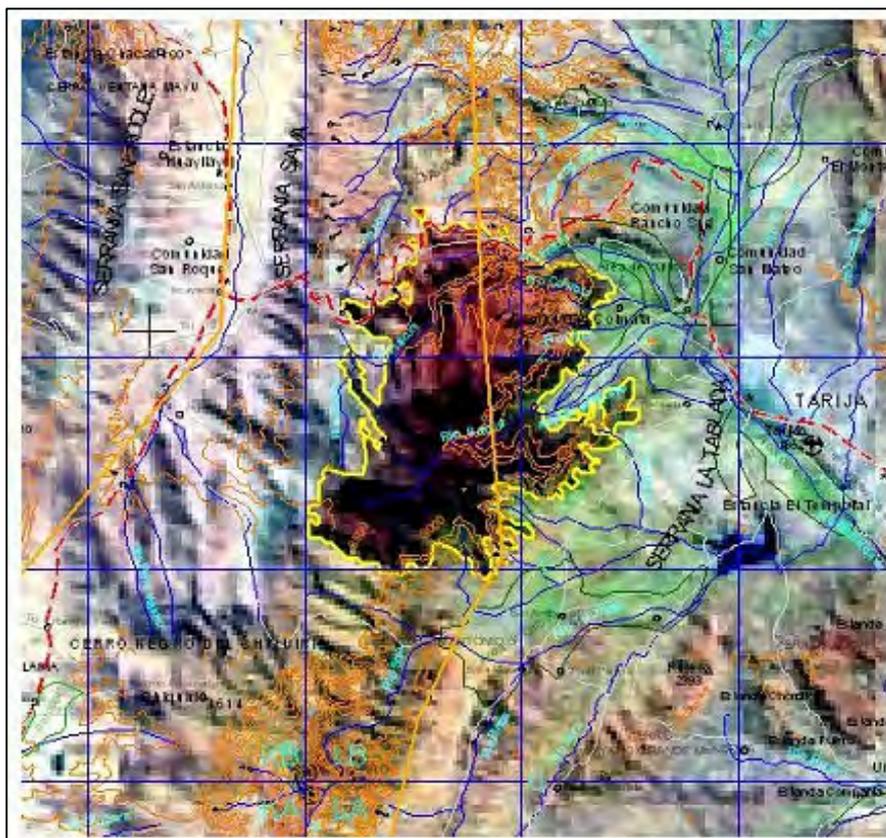
El carácter de instrumento de gestión ha sido otorgado a este Plan por el Art. 15 del RGAP. Los restantes instrumentos de gestión establecidos por esta misma norma, son el Plan Operativo Anual (Art. 15) y los reglamentos de uso y aprovechamiento de recursos (Art. 32 y ss) que incluyen los instrumentos para el manejo del turismo (Art. 104 y ss).

Ni el RGAP, ni el D.S. 25158, que establece “las normas de organización y funcionamiento del Servicio Nacional de Áreas Protegidas, así como sus atribuciones” (D.S. 25158: Art. 1) establecen lineamientos de gestión específicos en materia de incendios, por tratarse de actuaciones propias de otras instancias y entidades; aunque la entidad administradora sí dispone de atribuciones específicas en materia de sanción y control; tanto como atribuciones generales para realizar tareas de gestión.

El Plan de Manejo de la RBCS, elaborado el año 2004, da cuenta de una serie de medidas asumidas como efecto del incendio del año 2002. Menciona la existencia de un

Comité Interinstitucional de Lucha Contra Incendios Forestales, encargado de brindar apoyo logístico en el control de incendios producidos al interior del área protegida, y cuya participación potencial en el ámbito de aplicación de este instrumento de gestión, consiste en la gestión de recursos y coordinación (SG/OEA-PEA-SERNAP; 2004: 66).

Cuadro 8: Superficie quemada por el incendio del año 2002



Fuente: Sandoval (2003)

El documento, también hace mención de la existencia de un “Plan de Prevención y Control de Incendios Forestales” (SG/OEA-PEA-SERNAP; 2004; 68) y define como uno de los lineamientos estratégicos, la implementación de una estrategia en la materia. La prevención y control de incendios y restauración es incluida como un subprograma dentro del Programa de Conservación de los Recursos Naturales.

Finalmente, en su descripción, este subprograma proyecta la realización de acciones de capacitación, adquisición de equipamiento, atención de desastres y coordinación interinstitucional.

Claves de la legislación boliviana en materia de incendios

Los incendios se cuentan entre los desastres que ocasionan mayor devastación del medio natural. Generalmente, su manifestación obedece a factores humanos, que en Bolivia están preponderantemente relacionados con malas prácticas introducidas desde tiempos de la colonia que involucraban la utilización irracional del fuego para faenas productivas (De Ugarte; et.al.; 2008: 3). Dentro de esta lógica, resulta invariable que en áreas protegidas, los daños sean estimados como de máxima gravedad, dado su carácter de reservorios de biodiversidad; y particularmente en Bolivia, donde durante el último tiempo se ha venido experimentando un incremento en los registros de focos de calor (Cabrera; et.al.; 2008: 23). Tales razones justifican una reflexión acerca del estado de la normativa en la materia.

El abordaje más común de la legislación cuando se trata el problema de los incendios, conduce a un enfoque punitivo. Tanto la Ley del Medio Ambiente como el Código Penal bolivianos introducen tipos penales específicos que fijan penas de privación de libertad de hasta seis años. No obstante, la revisión de esta parte del ordenamiento no resulta relevante para el presente análisis.

En segundo lugar, se halla el ordenamiento administrativo en materia de gestión, prevención y control. Una primera distinción de los incendios puede hacerse, conforme estos ameritan ser objeto de una declaratoria de desastre o emergencia, en los términos establecidos por la Ley Para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres N° 2140 (Ley 2140 de 25/10/2000), modificada por la Ley N° 2335 (Ley 2335 de 05/03/2002); y aquellos no declarados como tales por esta disposición legal.

Acerca de los primeros, el régimen de Defensa Civil establece las bases para el funcionamiento del Sistema Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias – SISRADE, definido como un conjunto orgánico que

integra estructuras, procedimientos, métodos y recursos para la atención de desastres (Ley 2140 de 25/10/2000) en sujeción a la concepción tradicional de los mismos como un ciclo abarcativo del antes, el durante y el después.

La institucionalidad del SISRADE está compuesta por el CONARADE, que tiene como entidad superior de decisión y coordinación al Ministerio de Defensa y al ex Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, hoy dividido en los ministerios de Medio Ambiente y Agua y Planificación del Desarrollo (Ley 2140 de 25/10/2000: Art. 7, I); y a un sinnúmero de organizaciones de la sociedad civil de distintos niveles político administrativos, vinculadas con la reducción de riesgos y atención de desastres y emergencias, asesoramiento técnico y coordinación (Ley 2140; de 25/10/2010: Art. 7,II).

Para la Ley 2140, la consideración de los incendios como riesgos o desastres desde el punto de vista de la intervención en aspectos productivos como labor de prevención, no se halla directamente mencionada en su contenido. Aquella es contemplada de manera general, como parte de las actividades de “Reducción de Riesgos” conceptualizadas por esta norma como: “todas las actividades comprendidas en las fases de prevención, mitigación y reconstrucción destinadas a impedir o reducir el eventual acaecimiento de un Desastre y Emergencia” (Ley 2140 de 25/10/2000: Art. 22).

El principal obstáculo para la aplicabilidad del régimen de Defensa Civil en el caso de las áreas protegidas, tiene que ver con las limitaciones para ejercer control de múltiples situaciones de eventos de menor repercusión que no ameritan la calificación de declaratorias de desastre, como los ocasionados por la gran cantidad de fuegos que anualmente afectan de forma simultánea, diferentes puntos del territorio nacional, en Bolivia (CONPECIF; et.al.; 2008: 73).

Con relación a los incendios no declarados como desastres por la Ley N° 2140, la normativa boliviana otorga competencias de actuación a otros organismos sectoriales como la actual Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra – ABT

(Ex Superintendencia Agraria) y el SERNAP, acerca de distintos aspectos relativos a la gestión de riesgos y desastres en áreas protegidas.

La ex Superintendencia Agraria, integrada al régimen regulatorio, estuvo concebida en sujeción al criterio de “el que concede no debe controlar” (Gordillo; 1998: 3), como un desarrollo práctico del sistema de frenos y contrapesos para la prestación de los servicios públicos, a través de la actuación de autoridades independientes del poder central, característicos de las reformas a la gestión pública implementadas en nuestros países desde principios de la década de los 90, que en Bolivia se tradujeron en la institución del régimen del recientemente extinto⁴⁰ Sistema de Regulación Sectorial (D.S. N° 0071, de 09/04/09).

La ABT ha asumido las funciones de la ex Superintendencia Agraria, como institución pública, técnica y operativa de acuerdo al mandato del D.S. N° 0071, de 9 de abril de 2009. Entre las tareas heredadas de la anterior autoridad, dispone de atribuciones para el seguimiento y autorización de quemas controladas de pastizales cuyo ámbito sancionatorio consiste en la aplicación de un sistema de multas progresivas y acumulativas, que gracias al intercambio de información georeferenciada acerca del registro de la propiedad agraria con el Instituto Nacional de Reforma Agraria y mediante el monitoreo con sensores remotos, ha venido posibilitando un seguimiento periódico de la evolución de quemas y la detección de su realización no autorizada (Rivera; 2008: 42-43). No obstante, carece de competencias en materia de extinción y control del fuego y aún en materia de restauración. Dentro de áreas protegidas asimismo, se estima que deben mejorarse sus facultades de coordinación con el SERNAP.

Finalmente, el Servicio Nacional de Áreas Protegidas - SERNAP es la autoridad nacional encargada de regular y controlar el manejo integral de las áreas protegidas, para cuyo efecto ejerce prerrogativas de control y de gestión. Las primeras, en aplicación del procedimiento administrativo legal que establece el RGAP, le permiten

⁴⁰ El nuevo D.S. N° 0071, crea la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra, en sustitución de las superintendencias sectoriales.

sancionar infracciones en contra de ese régimen y de los valores de las áreas protegidas. En virtud de las segundas, el SERNAP dispone de capacidad institucional para impulsar, coordinar y organizar procesos de conservación y aprovechamiento sostenible de recursos con actores de las áreas protegidas.

Con todo, para el ejercicio de funciones sancionatorias y fortalecer sus capacidades de reacción el SERNAP aún precisa satisfacer necesidades de equipamiento, tales como la adquisición de centrales móviles, equipos de vigilancia satelital y de control del fuego (Rivera; et.al; 2008: 23-36), así como mejorar la capacitación y especialización de su personal.

Incendios en la RBCS

De acuerdo al Plan de Manejo de la RBCS, existe una gran vulnerabilidad a incendios en esta parte de la serranía tarijeña. El documento menciona una afectación permanente de tales estragos, que acontece casi todos los años. También indica que la mayor parte de las veces, los incendios se originan de manera accidental, por factores esencialmente agropecuarios y productivos; con respecto a los cuales, en forma muy escueta, se menciona a comunarios dedicados a la extracción de miel silvestre, la realización de quemas para limpiar terrenos, renovación de pasturas, rayos o pirómanos, quienes los provocarían “raras veces”; añadiendo que las condiciones climatológicas constituyen factores decisivos para su avance (SG/OEA-PEA-SERNAP; 2004: 21-22).

Al margen de esta mención, en realidad se desconoce la existencia de un estudio de las causas de los incendios en la zona, y la predominancia del fuego en la Serranía da cuenta de múltiples episodios, de los cuales la Dirección del área protegida dispone de información sistematizada únicamente desde el año 2004, que puede ser observada en la Tabla 11.

Esta tabla demuestra una alta incidencia de episodios de fuego por año, que afectan casi íntegramente terrenos cubiertos por pastizales. Esto, debido a que según señala el Plan de Manejo, existe una gran predominancia de especies arbustivas en la RBCS. Por otro

lado, si bien en la tabla se mencionan distintas instituciones intervinientes en tareas de control, revela la inexistencia de equipamiento y de vehículos. Por otro lado, efectúa una enumeración de causas y en algunos casos identifica a los autores con absoluta precisión. No obstante, en la investigación efectuada no se encontraron referencias acerca del enjuiciamiento criminal de los mismos, o de investigaciones efectuadas en su contra.

Otro dato de interés que el Plan de Manejo menciona, es que la organización de un Comité Interinstitucional para la Prevención y Control de Incendios aconteció recién después de 2002, a raíz del gran incendio que ocupa el presente estudio de caso, el cual destruyó aproximadamente 15.000 ha de pastizales, matorrales y bosques en la RBCS (SG/OEA-PEA-SERNAP; 2004: 21).

Asimismo, contrastando la información del Plan de Manejo con la sistematización efectuada por la Dirección de la RBCS, que consta en la Tabla 11, se observa que las razones para la producción de incendios expresan una constante preponderantemente de tipo productivo. Tanto la zona alta como la zona baja de la RBCS, de acuerdo al Plan de Manejo, son sitios de actividad económica deprimida, dedicadas principalmente a la agricultura, ganadería y otras actividades rurales.

El incendio del año 2002

El día lunes 19 de agosto, el matutino tarijeño “El País” hacía pública la ocurrencia de un incendio en la Cordillera de Sama, en el área interior y zonas aledañas de la RBCS.

De acuerdo a la crónica, el apercibimiento del incendio se produjo el día sábado 17, con la noticia de un pequeño incendio que se propagaba en la “Cuesta de Sama”, en razón del cual se produjo una respuesta, que tardó varias horas en llegar.

El anuncio del fuego, realizado por un ex Senador de la República, vecindado en una zona próxima a la zona del Rincón de la Vitoria, fue dirigido a personeros de la Cooperativa de Servicios de Agua y Alcantarillado (COSAALT) de la ciudad de Tarija,

quienes dieron la voz de alarma, iniciando la movilización para la extinción del fuego, el cual se propagaba rápidamente por distintas localidades de la Serranía de Sama, el cerro “Chijmuri”, Rincón de la Vitoria, Erquis Norte, Erquis Sur y Erquis Ceibal (El País; 2002; Local: 14-15).

Recién al día siguiente, el día domingo 18 de agosto de 2002, fue conformado el Centro de Operaciones en el despacho del Prefecto del Departamento, con el apoyo de autoridades castrenses, policiales e institucionales.

Por la tarde se dio inicio en la ciudad de Tarija, a una reunión del Alto Mando de las Fuerzas Armadas, representado por los comandantes del Ejército, Fuerza Aérea y Fuerza Naval; así como por el Viceministro de Defensa y el Comandante General de la Policía Boliviana, quienes conformaron cuatro centros operativos situados en Rincón de la Vitoria, Coimata, Erquis Norte, Erquis Sud, Guerra Huayco y San Andrés.

En tanto el fuego continuaba extendiéndose hacia el sector Sur de la Provincia Cercado y la parte alta de San Pedro de Sola (zona baja de la RBCS), amenazando a San Andrés, Guerra Huayco, Turumayo, Lazareto y Bella Vista. Al finalizar la jornada se hizo público el arribo de otras autoridades, de los Ministros de Defensa y de Gobierno, grupos de voluntarios entrenados del interior del país, incluso otros provenientes de la República Argentina (El País; 2002; Local: 14-15).

En razón de la emergencia suscitada, la Prefectura del Departamento de Tarija, aprobó ese mismo día una Resolución Prefectural declarando “Zona de Desastre Natural” a las provincias Cercado, Méndez y Avilés (El País; 2002; Local: 14-15) y el Gobierno aprobó el Decreto Supremo N° 26773, que declaraba el Estado de Emergencia en el Departamento de Tarija en las zonas de Erquis Sud y Norte, Coimata, Rincón de la Vitoria, Guerra Huayco, Lazareto, San Andrés y San Pedro de Sola, anunciando el desembolso de recursos financieros a favor del Servicio Nacional de Defensa Civil para atender las zonas de desastre.

Finalmente, cuatro días después, al promediar las 17h30 a 18h00 del día martes 20 de agosto, se anunciaba que el incendio había sido controlado y que se mantenía la vigilancia en las zonas afectadas, para evitar su reactivación (El País; 2002; Local: 14-15).

Si bien no llegó a mencionarse con precisión el lugar ni la hora en que el siniestro tuvo inicio, el medio de prensa refiere una zona inhóspita, distante al menos dos horas de la ciudad de Tarija. La propagación de las llamas aconteció rápidamente, debido a los factores meteorológicos a favor, que permitieron al fuego enfilar inicialmente hacia algunas comunidades vecinas; razón por la cual una de las primeras medidas asumidas fue la evacuación de decenas de familias, mientras, paralelamente, el fuego empezaba a ser combatido por el personal que arribaba a la zona (El País; 2002; Local: 8-9).

Las notas iniciales hacen mención a la recurrencia del fenómeno de los “chaqueos”⁴¹ (Sandoval; 2003: 1), o quema de vegetación con fines agrícolas, como una actividad cuya manifestación provoca una permanencia estacional del fuego en la Cordillera de Sama, con ocurrencia periódica, como ya se mencionó anteriormente, la cual se especulaba, sería la causa de este desastre.

Posteriormente, otras crónicas del medio de prensa dan cuenta de los efectos del fuego que se percibían en la ciudad, tales como una escasa visibilidad, debido a la proximidad del incendio. Se mencionaban un incremento en la incidencia de infecciones respiratorias agudas, los probables efectos de la contaminación del agua atribuibles a que parte de la zona quemada se encuentra en sitios aledaños a las zonas de captación de agua provenientes de la cuenca del “Rincón de la Vitoria” (una de las dos que aprovisionan a la ciudad de Tarija).

⁴¹ El chaqueo es una práctica tradicional en países de Latinoamérica, utilizada comúnmente por productores agropecuarios, considerada necesaria para la habilitación de nuevas tierras de labranza y preferido por los productores debido a su bajo costo.

Los daños

La evacuación de pobladores de sitios afectados, que se resume en una cuantificación efectuada por el Servicio Departamental de Salud – SEDES, daba cuenta de 8.888 personas que fueron afectadas por diferentes razones, especialmente en las comunidades incendiadas y sus inmediaciones (El País; 21/08/2002; Local: 8-9).

Esta panorámica preliminar “catastrófica” para la población, puede ser en principio matizada por la ausencia de muertos y de zonas de daños materiales.

Por otro lado, la primera estimación de superficie quemada hecha pública por el periódico en cuestión, de 30.000 Ha. (fundamentalmente pastizales) resulta a todas luces, impresionante; tanto como la primera estimación efectuada por funcionarios del gobierno central, reflejada en el medio de prensa: 20 millones de dólares (El País; 23/08/2002; Local: 14), cuya búsqueda habría sido iniciada por los ministerios de Desarrollo Sostenible y Agricultura, de la época.

Vulnerabilidades, metas razonables

Un aspecto que destaca nítidamente, es la enorme vulnerabilidad observada en la ciudad de Tarija para enfrentar este tipo de catástrofes, debido no sólo a la carencia absoluta de medios especializados para la realización de tareas de mitigación, tales como aviones hidrantes, helicópteros o tomas de agua; sino a la generalizada escasez de personal adecuadamente pertrechado y capacitado para atenderlo y de planes y programas de prevención. Esto puede atribuirse a la inexistencia de presupuesto para combatir siniestros, exteriorizada por la propia Prefectura del Departamento de Tarija (El País; 20/08/2002; Local: 12).

Parecería que la necesidad de fijar metas razonables en ningún momento permitió a los actores locales –principalmente autoridades- mencionar siquiera la posibilidad de disponer de los mismos, enfocándose en otras alternativas para resolver el problema en el futuro, tales como mejorar la capacitación del personal y proveerlo de equipamiento

manual para el control del fuego, elaborar un plan o establecer un sistema de alerta temprana.

Las tareas de control y sus damnificados

Entre quienes tomaron parte de las actividades de extinción del fuego se observa una fuerte presencia de medios de control provenientes del interior y exterior del país.

Como coadyuvantes en estas tareas, se adhirieron a ellos un conjunto de colectivos humanos e institucionales voluntarios, provenientes de la ciudadanía tarijeña, que tomaron parte en actividades logísticas y de apoyo, cuya intervención estuvo ligada también a las tareas de extinción (Ver Tabla 7).

La Tabla 5 revela una evidente carencia de medios para la mitigación, reducidos únicamente a herramientas y medios manuales. Los pocos recursos tecnológicos que intervinieron provenían de países vecinos como Argentina o Perú, traídos por las dos brigadas acopladas al trabajo de otros dos grupos de bomberos voluntarios entrenados, arribados de Cochabamba y La Paz.

Información de prensa de días posteriores al incendio da cuenta de un total de 10.000 voluntarios operando (El País; 20/08/2002; Editorial: 2) movilizados en distintas actividades de extinción. Fuentes castrenses locales, a su vez, mencionaban la participación de quinientos de sus efectivos (El País; 22/08/2002; Local: 2), mientras que el Director de Logística de la oficina de Defensa Civil de la época daba cuenta de la intervención de 1.000 efectivos entre policías y militares, encargados de coordinar la ayuda de 2.000 voluntarios (El País; 22/08/2002; Nacional: 2) durante el incendio, e incluso algunas agencias noticiosas hacían mención de una movilización de un total de 3.500 efectivos de la Policía Nacional, Bomberos, Fuerzas Armadas, Grupo SAR Cochabamba y voluntarios para apagar el fuego (El País; 20/08/2002; Nacional: 16).

Aunque las informaciones no arrojan cuantificaciones exactas, las cifras permiten apreciar la envergadura del proceso de mitigación y ayudan a explicar por qué, pese a

no haberse registrado víctimas humanas, se pueda efectivamente identificar un conjunto de heridos y contusos como producto del incendio; todos ellos afectados mientras coadyuvaban en tareas de mitigación. También se puede advertir que el perfil del voluntario dedicado a tareas de control del fuego, era el de alguien con escasos medios de protección, herramientas y entrenamiento.

Tabla 9
Heridos y contusos por el incendio

| Nombre | Edad | Diagnóstico |
|------------------|------|-------------------------------|
| Alvaro G. | 30 | Intoxicación |
| Donald M. | 25 | Intoxicación |
| Wilder V. | -- | Quemadura de Manos |
| Pablo N. | 46 | Fractura de la mano |
| Gustavo A. | -- | Picadura de insectos – shock |
| Adalid V. | 23 | Politraumatismo |
| Julio César G. | 18 | Policontusión |
| Perfecto R. | 46 | Politraumatismo |
| Julio Alberto G. | -- | Traumatismo Encéfalo Craneano |

Elaboración propia, con información de “El País” (21/08/2002)

Una nota más, que resume los efectos del incendio, adiciona a la estadística anterior, otras 100 personas atendidas en el principal centro de salud local, el Hospital San Juan de Dios; con problemas de conjuntivitis, infecciones respiratorias e intoxicaciones (El País; 21/08/2002; Editorial: 6).

Ayuda recibida

A continuación presentamos un inventario de la ayuda recibida proveniente del gobierno nacional, otros países y organismos de cooperación, con motivo del incendio en la RBCS:

Disputa de “utilidades” Vs. parsimonia administrativa

En general, las acciones de mitigación realizadas demuestran un gran esfuerzo, e incluso la heroicidad del conjunto de actores intervinientes durante el desenvolvimiento de la catástrofe, ponderables, sobre todo desde el punto de vista ambiental y humanitario; que contrastan con la gran improvisación, vulnerabilidad y carencia de recursos.

El arribo de la esperada ayuda puede considerarse el punto de inicio de una segunda etapa del proceso, en la cual estalla verdaderamente el conflicto entre actores; cuya intervención en principio, estuvo encaminada a conseguir la extinción del incendio por todos los medios.

Tabla 10: Inventario de ayuda recibida en razón del incendio en la RBCS

| Concepto | Cantidad/ Unidad | Origen | Destino | Fecha recepción (El País) |
|--|-------------------------|---|------------------------|---------------------------------|
| Vituallas: arroz, azúcar, fideo, harina, leche, herramientas, medicamentos, etc. | 3 toneladas | Gobierno boliviano | No estimado | 22/08/02 |
| Alimentos: raciones secas | 4 toneladas | Embajada de los Estados Unidos de América | Bomberos voluntarios | 23/08/02 |
| Bidones y cloro | 100 bidones | Programa de Salud Integral (PROSIN) | Comunidades de la RBCS | 24/09/02 |
| Herramientas de labranza: palas, picos, azadones y carretillas. | 6.000 unidades | Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural | Comunidades de la RBCS | 17/09/02 |
| Herramientas | No estimada | Empresas petroleras | No estimado | 11/09/02 |
| Recursos económicos para mitigación de daños | 2.7 millones de dólares | Banco Interamericano de Desarrollo | Zona afectada | 25/10/02 |

Fuente: Con información de "El País" (19/08/2002-30/11/02)

Durante el desarrollo de la etapa de extinción se observan como aspectos trascendentes:

- La certeza del conjunto de actores acerca de la carencia de medios tecnológicos para emprender la extinción del fuego en la Cordillera de Sama, que motivaba a la acción como producto no sólo de la alarma reflejada por la prensa local, sino por la singularidad misma del incendio.
- Una situación de alarma generalizada en la población debido a la manifestación de “un panorama nunca visto en los últimos años” después de un anterior incendio de similares características, registrado en 1994 (El País; 19/08/2002; Centrales: 9).

La alarma de la población encontró mayor motivación con las primeras voces de alerta de las autoridades, acerca de las consecuencias en el aprovisionamiento de agua de la ciudad de Tarija, por su manifestación en zonas aledañas a las tomas de la cuenca de la Vitoria, bajo administración de la Cooperativa COSAALT (El País; 19/08/2002; Local: 8-9), la advertencia de la incidencia de enfermedades en la

población (El País; 19/08/2002; Centrales: 9); por los anuncios del severo daño ecológico que se aproximaba (El País; 19/08/2002; Centrales: 9) y por un primer reporte de personas afectadas por el fuego, aún a pesar de que no se trataba propiamente de víctimas, sino de voluntarios y personal encargado de tareas de extinción (El País; 19/08/2002; Local: 9).

Todo este conjunto de aspectos resultaron decisivos para motivar el sobresalto de una población acostumbrada a los efectos de los incendios en esta misma Cordillera; así como a la constatación en carne propia, de su vulnerabilidad ante esta amenaza a la propiedad y seguridad comunes, dada la consabida carencia de capacidades de extinción por parte de la administración local, que obligaba a la intervención como único medio de autodefensa.

En consecuencia, puede distinguirse dentro de la argumentación de los actores intervinientes un claro alineamiento de posturas proclives a favorecer la intervención generalizada para la extinción del estrago, en donde cualquier ayuda y aporte institucional se consideraba bienvenido.

La única postura discordante que destaca permanentemente durante el proceso de extinción es la del Secretario Ejecutivo de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Tarija - FSUTCT, cuestionando las actividades de administración de la RBCS y exigiendo toda la ayuda posible para los miembros de su sector.

Así, puede hablarse de un “segundo incendio” que empieza a verse avivado después de la culminación del fuego del anterior, con el arribo de los primeros envíos de ayuda por parte del gobierno boliviano y la Embajada de los Estados Unidos de América, consistentes en siete toneladas de alimentos, cuyo destino en el caso de la ayuda del gobierno boliviano, no fue concretamente definido, aunque en el caso de la ayuda proveniente de la segunda fuente, ésta sí tenía como destinatarios en concreto, a los bomberos y al personal de extinción⁴² (El País; 23/08/2002; Centrales: 12).

⁴² El direccionamiento de la ayuda, a favor del personal de extinción, efectuado por la Embajada de los

Las demandas del Secretario Ejecutivo de la FSUTCT constituyeron en lo posterior, una lluvia de acusaciones que hicieron patentes la falta de coordinación y la ausencia de una estructura organizativa determinada, por parte de la Prefectura.

La ayuda recibida consistente en vituallas continuaba siendo exigida varias semanas después por el representante del sector campesino, destacando así que la misma no había sido entregada oportunamente a los encargados de extinción, cuyo arribo aconteció de manera posterior a la realización de estas tareas, en fecha 22 de agosto, momento en el que el incendio empezaba a considerarse controlado (El País; 21/08/2002; Centrales: 9).

En segundo lugar, aunque no puede descartarse que esta ayuda haya servido para apoyar la realización de tareas de limpieza de la zona afectada (efectuadas en días posteriores); resulta singular que no se haya contemplado la necesidad de brindar apoyo inmediato con estos recursos a los campesinos como afectados, por parte de la Prefectura. Ello constata la ausencia de capacidades institucionales para la gestión de desastres, vinculadas a la inexistencia de un plan de acción; tanto como a las carencias informativas existentes acerca de la estimación de daños ocasionados por el fuego, que fueron subsanadas recién semanas después de su extinción (El País; 03/09/2002; Centrales: 9).

Resulta evidente que la representación de intereses económicos y políticos en el presente caso, se pone de manifiesto, no en el accionar de una oposición político partidaria como tal -lo cual permite acusar también la clara ausencia de una institucionalidad organizada dentro de la propia la clase política-, sino propiamente, por la dirigencia del sector campesino.

La carencia de intereses económicos de algún tipo de envergadura, especialmente privados, con respecto a los recursos naturales afectados -en su generalidad suelo rural y

Estados Unidos, hace patente igualmente, la ausencia de criterios para su distribución; y al mismo tiempo, un desconocimiento real acerca de los afectados y sus necesidades, por parte de la Prefectura.

pastizales- puede considerarse un factor decisivo para que otro tipo de actores con influencia económica y política no se hayan vinculado.

Las demandas del sector campesino demuestran un claro direccionamiento político por parte de su principal dirigente, destinado a favorecer los intereses de su sector. Como reclamos inmediatos se encuentra el tema de los alimentos, herramientas y forraje para su ganado (Prefectura Tarija; 2004); cuyo arribo fue tardío y escasamente planificado por las autoridades locales. Sus reclamos de fondo se pueden resumir en el requerimiento para administrar los fondos para la recuperación de la zona afectada por el fuego por parte de ese sector, y la administración de la RBCS, en manos del SERNAP y de la ONG PROMETA, en aquel entonces.

Si bien el primer aspecto no encuentra asidero, debido a que la normativa boliviana establece una prelación de instancias administrativas para encargarse de este tipo de tareas y que en general, legalmente no resulta admisible que una entidad privada se haga cargo de administrar fondos públicos para actividades de interés social⁴³; puede observarse que el segundo aspecto sí fue conseguido años después, con la suscripción del Convenio de Coadministración de la RBCS suscrito en junio de 2004, con la “Asociación de Comunidades de Subcentrales Campesinas de la Reserva Biológica Cordillera de Sama” (SG/OEA-PEA-SERNAP; 2004).

El requerimiento inicial expresado por el dirigente campesino refleja un claro conflicto de intereses motivado por su voluntad de acceder a los recursos para la administración de la RBCS, en manos de la ONG PROMETA y del SERNAP, tratando de sacar ventaja de la repercusión alcanzada por el incendio, aparentemente, sin considerar que las condiciones para acceder a estos recursos se encontraban condicionadas por la capacidad de gestionar recursos económicos, más que por la posibilidad de acceder a

⁴³ Este aspecto se encuentra matizado por la apertura para la gestión y ejecución de recursos provenientes de cooperación internacional por parte del sector no gubernamental, cuyo extendido ámbito de trabajo abarcó incluso roles del Estado en el cumplimiento de sus tareas institucionales, como es ampliamente conocido en muchos países de Latinoamérica. Esta influencia se encuentra documentada en informes como el de UNESCO, que habla del rol de las ONG en la formulación de políticas públicas para la reducción de la pobreza (http://digital-library.unesco.org/shs/most/gsd/collect/most/index/assoc/HASHec_72.dir/doc.pdf).

financiamiento proporcionado por el Estado, de acuerdo a las declaraciones de la Directora de la RBCS (El País; 24/11/2002; Local: 16).

Si bien la normativa boliviana permite que las comunidades originarias, poblaciones locales organizadas, organizaciones no gubernamentales, instituciones públicas, privadas, académicas o consorcios, sin fines de lucro puedan administrar de manera compartida las áreas protegidas que integran el SNAP, cuando estas dispongan de condiciones organizativas y económicas que satisfagan las condiciones para su gestión (D.S. 24781; 31/06/1997: Arts. 70 y 72); no se puede considerar que la mera ocurrencia de un incendio permita demostrar la mala gestión de un área protegida, ni tampoco que las comunidades rurales establecidas dentro de un área protegida cumplan con las condiciones de la norma para hacerse cargo de las tareas de coadministración de la RBCS.

Puede sospecharse por tanto, que el reclamo de administrar la RBCS por el sector campesino no se encontraba orientado por su disposición y la constatación de sus propias capacidades para emprender la gestión en ese entonces; sino por una suerte de oportunismo político aprovechado por su dirigente, para ampliar el ámbito de su influencia hacia el manejo de los recursos económicos provenientes de la ayuda para la restauración de ese espacio protegido y el financiamiento para la administración de la RBCS, aún sin conocer a fondo las responsabilidades que este involucraba y sin constatar siquiera que disponía de algún nivel de organización previa instituido al efecto.

Con todo, tampoco se puede negar que pueda haberse tratado de una aspiración válida, debido a que la ley boliviana se encuentra orientada a posibilitar la administración de las áreas protegidas por distintos sectores de la sociedad civil; aunque consigue poner de manifiesto nuevamente, la informalidad e improvisación en el funcionamiento de las instituciones, en el ámbito local.

En cuanto a la entidad cuya gestión institucional resulta observada, puede observarse de manera inesperada, que la atribución de responsabilidad por parte del dirigente

campesino, se encuentra dirigida hacia la organización no gubernamental PROMETA, una entidad coadyuvante en las tareas de administración de la RBCS. En estas condiciones, la administración se hallaba en realidad en manos del SERNAP como repartición gubernamental encargada oficialmente de desempeñar las tareas de gestión del área protegida, aunque el dirigente decide orientar sus cuestionamientos y demandas hacia la ONG.

Esto adquiere sentido, teniendo en cuenta el consabido desempeño de roles por parte del sector no gubernamental en materia de gestión y ejecución de financiamiento internacional para fines conservacionistas, que se encontraba siendo puesto en práctica en el presente caso y la repercusión que el mismo podía haber alcanzado en el medio local, en donde se identificaban con mayor claridad las actividades de la referida ONG, por tratarse de un actor mucho más visible⁴⁴.

En todo caso, el reflejo de las actuaciones ante la opinión pública que puede extraerse del medio de prensa, permite observar una actitud esquiva a la confrontación, por parte del Director Ejecutivo de la ONG afectada por las acusaciones del dirigente campesino, orientándose más hacia el anuncio de la realización de tareas de recuperación de la zona afectada por el fuego y a la gestión de recursos adicionales para tales fines. El direccionamiento político de las acusaciones del dirigente, por su lado, demuestra su conocimiento del rol desempeñado por esta organización no gubernamental, cuyo sitio pretendía para su sector.

Por otro lado, con respecto a los recursos de ayuda inmediata, se puede observar cómo los mismos terminaron siendo asignados a los campesinos, aún a pesar de la excesiva demora de la Prefectura en reconocerles su carácter de afectados. En el caso del forraje, herramientas de labranza y alimentos, éstos les fueron entregados recién a mediados de octubre de 2002, es decir después de dos meses de la ocurrencia del incendio, cuando incluso el rebrote de pasturas empezaba a acontecer naturalmente.

⁴⁴ PROMETA fue fundada el 26 de enero de 1990, y contaba en el momento del siniestro, con 12 años de vida institucional (<http://www.lidema.org.bo/prometa.html>),

En descargo de la Prefectura, se podría mencionar el cumplimiento del mandato recibido por parte del gobierno nacional, a través del D.S. 26773 (D.S. 26773; 19/08/2002), que declaraba en Emergencia al Departamento de Tarija y cuyo contenido se resume en los aspectos siguientes:

- Declara en Emergencia al Departamento de Tarija en las zonas afectadas por los incendios, debido a la afectación de sus valores naturales y a la previsión de una probable afectación en la salud de sus pobladores por causa de los “siniestros forestales” provocados por el incendio.
- Instruye a “todas las instituciones competentes” a tomar las medidas necesarias para encarar la emergencia, y autoriza a la Prefectura del Departamento a utilizar recursos económicos para las situaciones de emergencia, con cargo al Tesoro General de la Nación.
- Autoriza un desembolso a favor del Servicio Nacional de Defensa Civil – SENADECI para la “atención inmediata de las necesidades derivadas de los siniestros forestales” en la zona de emergencia declarada.
- Dispone la realización inmediata de acciones para la protección y reforestación de la Reserva Biológica Cordillera de Sama.

Resulta evidente que este Decreto Supremo no introduce consideraciones particulares con respecto a las tareas prioritarias de actuación y no hace ninguna apreciación con respecto a los afectados por el fuego, lo cual puede atribuirse a la insuficiente información disponible, capaz de permitir la incorporación tan sólo de los aspectos más visibles del desastre; entre los cuales resulta particular la adjetivación como “forestal” para un incendio que en su mayor parte afectaba pastizales.

Acerca de los afectados, la magnitud del desastre parecería respaldar la noción de que únicamente la existencia de muertos y heridos como parte de las estadísticas por una

afectación de estas dimensiones, puede ser considerada como un indicador válido que permita acreditar a las personas tal condición; aunque ello puede matizarse nuevamente, con las generalizadas falencias de información observadas en todo el proceso.

Retornando a la Prefectura, debido a que no se menciona ni prioriza la atención de los campesinos como afectados o damnificados en esta norma, se podría argumentar que la atención de los mismos no se encontraba incluida dentro del mandato recibido; aunque parece más racional considerar que precisamente por el carácter general del mismo, a esta entidad le hubiera correspondido utilizar la amplia discrecionalidad recibida para ocuparse de destinar recursos económicos en ejercicio del criterio de “situación de emergencia”.

Con respecto al manejo de este conflicto por parte de la Prefectura de Tarija, las declaraciones de sus miembros no hacen eco en general, de la insistencia de las reclamaciones del dirigente campesino (El País; 17/09/2002; Local: 12)⁴⁵ y terminan otorgándole a su sector la ayuda requerida, consistente en vituallas, forraje y atención veterinaria, siguiendo una secuencia burocrática que prolongó este proceso durante varias semanas.

Por último, a pesar de que el sector campesino fue el más paciente en el acceso a la ayuda emergente del desastre, tampoco fueron los únicos que manifestaron interés en hacerlo. Con un perfil más bajo, pero exteriorizando interés, también se observa el afán del Programa Ejecutivo de Rehabilitación de Tierras en el Valle Central de Tarija – PERTT por la administración de la Unidad Operativa contra Incendios -probable destinataria de recursos para la restauración de la zona afectada- y las gestiones realizadas por la Cooperativa de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario de la Ciudad de Tarija – COSAALT, para acceder al financiamiento necesario para asegurar el aprovisionamiento de agua potable para la ciudad de Tarija.

⁴⁵ De hecho, la primera partida de ayuda es entregada por un tercer actor, el Ministerio de Agricultura, que concreta una primera entrega de herramientas a los 30 días de culminado el incendio.

Este segundo actor, directamente involucrado en la realización de actividades prioritarias para asegurar la provisión del servicio de agua potable para la ciudad de Tarija, consiguió acceder a una parte del financiamiento proporcionado por el BID, por un millón de dólares.

“Más soldados, menos generales”

La improvisación permanente en las tareas de extinción del fuego destaca como el factor predominante durante la etapa de extinción de este desastre. En medio de ella, la frecuente intervención de distintas autoridades y de políticos resulta uno de los aspectos más visibles en un escenario de desconcierto en el que todo apoyo ofrecido era bienvenido.

Puede establecerse una clara preferencia de autoridades y políticos a emitir criterios, utilizando a la prensa como interlocutor para ello. La orientación de estas declaraciones, si bien se encuentra referida en general al tema del incendio en cuestión, llega a esconder en algunos casos el camino seguido por las actuaciones y en otros se encuentra dedicada a abundar en comentarios acerca de las mismas, exaltando la labor de los voluntarios dedicados a las tareas de extinción, efectuando anuncios del arribo de ayuda y de probables soluciones para la restauración de la zona afectada. En otros casos, tales actores se dedican simplemente a comentar falencias y avances de las distintas tareas realizadas.

Como se sabe, la repercusión del desastre llegó a adquirir tal magnitud, que motivó la declaratoria de emergencia en el Departamento y el arribo de autoridades del gobierno central, incluyendo al propio Presidente de la República, su personal de protocolo y otras autoridades nacionales.

La labor del mandatario incluye una inspección de la zona afectada, anunciando el apoyo gubernamental para las tareas de extinción y recuperación y a la entrega el D.S. 26773.

En tanto, arribaban también cuatro ministros, un Viceministro, el Comandante General de la Policía Boliviana y los comandantes en jefe del Ejército, Fuerza Aérea Boliviana y la Fuerza Naval, para coordinar tareas (El País; 25/08/2002; Local: 14-15) en cumplimiento del mandato establecido por esta misma norma, que instruía a todas las instituciones competentes asumir las medidas necesarias. Sumados a las tareas de organización dirigidas por estas autoridades se encontraban también las autoridades regionales y locales de distinta jerarquía, muchas de las cuales eran homólogos de aquellas de nivel administrativo inferior en la ciudad y el departamento.

La reacción por el establecimiento de toda esta cadena de mando queda reflejada en el criterio de otro actor no vinculado a ella, el Rector de la Universidad Juan Misael Saracho, para quien en una guerra “los generales tienen que ser pocos y lo que se necesita son obreros y soldados” (El País; 21/08/2002; Local: 10). Esta afirmación, perceptiblemente extraída de nociones fundamentales de marketing y planificación estratégica⁴⁶, representa de una manera precisa la ampulosa exhibición de criterios y voces de mando en el direccionamiento de las tareas de extinción.

Se puede inferir cómo este fenómeno de “explosión” de declaraciones y direccionamientos respondía a un visible afán de demostrar y adquirir presencia política a través del involucramiento en el escenario de combate del incendio, puesto que el mismo se había convertido en un importante foco de atención a nivel nacional e internacional, debido a la repercusión mediática desatada, especialmente por la presencia en Tarija del Presidente de la República y su comitiva de ministros y autoridades nacionales, a la que se sumaron el Embajador de los Estados Unidos y dos brigadas de extinción provenientes de Perú y Argentina.

La interferencia de este tipo de intereses políticos motivados por la necesidad de demostrar y adquirir protagonismos fue manifestándose de esta manera, quedando reflejada en la siguiente frase de un columnista del periódico “El País”, formulada

⁴⁶ Parte de los criterios empleados en planificación estratégica son extractados de las enseñanzas de Sun Tzu (“*El Arte de la Guerra*”), en cuya argumentación se argumentan las virtudes de establecer una cadena de mando y la necesidad de delegar el mismo en niveles inferiores, sin interferir en las actuaciones de los mismos.

durante los días en que se efectuaba el trabajo de extinción: “...no podemos preocuparnos del medio ambiente solo cuando se afronta una eventualidad, o cuando hace falta salir a la palestra para ganar popularidad” (El País; 20/08/2002; Opinión: 2).

El manejo mediático de la desinformación⁴⁷

Contar con un reporte de los daños le tomó a la Prefectura varias semanas, por lo que corresponde preguntarse cómo fue gestionada la información durante el tiempo que duró el incendio y de qué manera, esto pudo haber influenciado el proceso durante ese interín.

No resulta posible argumentar nada con respecto a un probable direccionamiento político o económico del medio de prensa utilizado como referente informativo, lo cual es coherente con la falta de confrontación por parte de los actores en el terreno político-partidario, tanto como con la ausencia de afectación de intereses económicos de sectores con poder económico; aspectos que pueden mantenernos a distancia acerca de cualquier sospecha con relación a la orientación informativa del medio.

Por tales razones, sólo queda por analizar el contenido del material informativo publicado por el Periódico El País, el único medio escrito existente en Tarija durante aquellas fechas; con relación a cuyo manejo informativo e información, se puede observar lo siguiente:

- **Falta de rigurosidad en el tratamiento informativo:** En la edición del día 19 de agosto de 2009, la columna editorial del periódico acusaba a los chaqueos⁴⁸ como visible razón del incendio, obviando por completo que dentro del mismo cuerpo del periódico, la información oficial proporcionada por el Secretario General de la Prefectura, descartaba esa posibilidad, debido a la constatación de que el siniestro

⁴⁷ desinformar.

1. tr. Dar información intencionadamente manipulada al servicio de ciertos fines.

2. tr. Dar información insuficiente u omitirla. (RAE: 28/11/2009).

⁴⁸ “La práctica de roza-tumba y quema llamada comúnmente “chaqueo”, consiste en la habilitación de pequeños espacios de bosque para fines agrícolas” (Luque; 2009)

había comenzado “...en una zona inaccesible y se propagó rápidamente por el fuerte viento en la Cuesta de Sama” (El País; 19/08/2002; Local: 6). La falta de coherencia entre ambas versiones, radica en que el chaqueo es una actividad con fines agrícolas y el sitio donde se atribuía el origen del incendio era una zona inaccesible, no adecuada para la realización de prácticas agrícolas.

En segundo lugar, una nota, fechada en 19 de agosto de 2002, es titulada como: “Tarija declarada Zona de Desastre Nacional” (El País; 21/08/2002; Local: 6), afirmación que queda matizada dentro de su propio contenido, donde hace referencia a la declaratoria de Tarija como “Zona de Desastre Natural” por parte de la Prefectura. Cabe destacar que la declaratoria oficial del gobierno recién fue emitida días después a través del D.S. 26773, que declaraba el estado de Emergencia del Departamento de Tarija. En este entendido, nunca existió una tal “Zona de Desastre Nacional”.

Tomando como referencia siempre a diferentes fuentes, el medio menciona cifras parciales referidas a aspectos como el número de efectivos en tareas de extinción, o las cantidades de ayuda recibidas. Si bien en el momento de la extinción del fuego resultaba difícil encontrar un solo canal instituido para proporcionar información oficial acerca del desenvolvimiento de los sucesos⁴⁹, el medio de prensa evidencia carecer también de criterios para direccionar su información en una misma línea en cuanto a las estadísticas que manejaba, y tampoco se esfuerza por ofrecer una sistematización clara de la información que difundía.

- **Volubilidad de las estimaciones de daños:** Si nos regimos por las primeras estimaciones de la superficie quemada y del financiamiento necesario para restaurarla, nos encontramos con una realidad desoladora: 30.000 Ha. quemadas (El

⁴⁹ Se puede inferir con claridad, que este hecho se produce como consecuencia del arribo de una gran cantidad de autoridades del gobierno central para coordinar las operaciones de extinción. Esto debido a que el canal natural responsable, debería haber sido la Prefectura del Departamento; cuyo rol se puede considerar como opacado por la interacción pública de una multitud de autoridades de instancias superiores.

País; 20/08/2002; Central: 8-9) y 20 millones de dólares (El País; 23/08/2002; Local: 14) necesarios para subsanar tales pérdidas.

Pero semanas después, la realidad demostró que esas cifras eran demasiado abultadas. La información de la superficie quemada que fue proporcionada en fecha 2 de septiembre de 2003, en base a un trabajo de cartografía satelital elaborado por la ONG PROMETA (El País; 02/09/2002; Local: 8), da cuenta de una superficie aproximada de 15.100 Ha. afectadas por el fuego, es decir la mitad de la cifra manejada inicialmente.

Por otro lado, las estimaciones acerca del monto de financiamiento requerido, o acerca de daños sufridos –términos empleados indistintamente-; fluctúan entre la más austera cifra de 3.655.000 dólares manejada por el Director del Centro de Alerta Temprana de la Prefectura y la friolera de 20 millones de dólares, presupuestados para la realización de un programa de “reconversión y recuperación” de la zona afectada, hecha pública por el Ministro de Agricultura en fecha 26 de agosto, cuya ejecución iba a ser supuestamente iniciada con un financiamiento para una primera etapa del mismo de 5.000.000 de dólares para el primer año; que el BID según esta autoridad, se encontraba ya en disposición de financiar.

El monto del préstamo aprobado por el BID, a través de lo que se conoció después como el “Proyecto de Apoyo de Emergencia para la Producción de Agua en la Reserva Biológica Cordillera de Sama-Tarija” materializado como el Contrato de Préstamo N° 1116/SF-BO, fue suscrito por un monto total de 2.500.000 dólares, con una contraparte prefectural que alcanzó a \$us 470.142, a julio de 2007 (Prefectura Tarija; 2007: 3).

Acerca de las razones para este manejo incongruente de información, se puede aludir en primer lugar a la demora en contar con la información necesaria, que dio pie a un manejo especulativo de cifras. La asombrosa estimación preliminar –carente de sustento técnico- de 30.000 Ha. afectadas y la severa advertencia de

desabastecimiento de agua en la ciudad de Tarija, atribuible al daño sufrido en las zonas de captación, constituyeron argumentos fuerza que caracterizaron la búsqueda de financiamiento y la aparición de todas estas versiones en la prensa.

Sin lugar a dudas, el manejo de estas desmesuradas cifras constituyó uno de los móviles principales que influyeron en el ánimo de algunos actores, despertando su interés por tomar parte en la administración de estos recursos.

Este agigantamiento innecesario de cifras por parte de las autoridades, puede no haber sido accidental, sino que podría estar develando un interés político por conseguir el mayor volumen de financiamiento posible para invertirlo en actividades de gasto público relativas a mitigación y reconstrucción del sitio, despertando cuando menos sospechas, de que se pudo haber intentado utilizar a la prensa local como un medio para ello.

¿Emergencia? El sentido de oportunidad de la ayuda

El crédito concedido a Bolivia por el Banco Interamericano de Desarrollo fue de 2.500.000 dólares, a través del Contrato de Préstamo N° 1116/SF-BO, de 25 de marzo de 2003. El mencionado instrumento otorgaba un financiamiento a 40 años plazo, con una tasa de interés de 1% durante los 10 primeros años y 2% en lo posterior (BID; 2003: 2).

Los recursos de contraparte fueron estimados originalmente en \$us. 278.000 por parte del Gobierno boliviano, aunque el informe final de conclusión del proyecto menciona un total erogado de \$us. 470.142 y un total desembolsado por parte del BID, de \$us. 1.813.888,44, equivalentes al 72,56% del monto comprometido originalmente.

Los cuatro componentes mayores del proyecto fueron:

- I) “Provisión de Agua Potable”
- II) “Restauración de la Capacidad de Producción de Agua en la Cordillera de Sama”

- III) “Estudios para Evaluación de Daños y Prevención de Desastres Naturales”
- IV) “Administración y Gerencia del Proyecto” (BID; 2003: 4).

De acuerdo a los antecedentes de este informe, la aprobación del financiamiento ocurrió en noviembre de 2002, es decir, tres meses después del incendio. La aceptación oficial del crédito se concretó por medio de la Ley N° 2476 de fecha 25 de junio de 2003, que admite el endeudamiento del Estado boliviano por el monto de 2.500.000 dólares (Ley N° 2476 de 25/06/2003).

A pesar de ello, debido a distintos incidentes burocráticos, el primer desembolso del crédito, por \$us. 125.000 fue realizado recién el 22 de marzo de 2004. Las gestiones de la Prefectura, mientras tanto, permitieron salvaguardar la integridad del proyecto, gracias a un “oportuno y efectivo” primer desembolso con recursos de contrapartida por \$us. 51.392, que fue realizado en el mes de diciembre de 2003 (Prefectura Tarija; 2007: 1-2) (Ver Tabla 13).

En buenas cuentas, entre el primer desembolso de la Prefectura y el del BID, puede advertirse una diferencia de apenas 3 meses, que permite estimar, que entre el primer desembolso de este crédito y la culminación del incendio en la RBCS, transcurrieron un total de un año y cuatro meses.

También puede observarse cómo empieza a diluirse en el tiempo la idea de disponer de recursos para atender una emergencia y sobreviene la verdadera necesidad de fondo de este financiamiento, de atender el tema de la producción de agua, que queda así plasmado como un objetivo más realista, en el mediano plazo.

Aunque no nos encontramos en condiciones de desestimar los resultados de este proyecto -para lo cual haría falta una auditoría detallada- resulta factible constatar que buena parte del trabajo fue realizado por obra de la naturaleza, teniendo en cuenta que la regeneración de la superficie quemada fue capaz de cumplir sus propios ciclos, por lo dilatado del tiempo de ejecución de las actividades, que culminaron a mediados del año 2007, cinco años después de la fecha de su inicio.

Algunos aspectos que motivan una reflexión de este tipo, pueden extraerse del propio proyecto, contrastadas con la estimación de daños contenida en el estudio “Evaluación Participativa del Impacto Socioeconómico en las Comunidades Afectadas por el Incendio de la Cordillera Sama y Sola (Resultados Preliminares)” (Sandoval; 2003: 9).

- Adquisición de 33.125 kilogramos de semillas forrajeras de maíz y avena y 112.500 kilogramos de fertilizantes de Urea y fosfato diamónico, que fueron entregados a 983 beneficiarios de 12 comunidades rurales, durante los meses de enero y febrero de 2004 (Prefectura Tarija; 2007: 11).
- Adquisición de 1.046 toneladas de alimento balanceado de alta calidad para beneficiar a 1.612 ganaderos de 24 comunidades de la RBCS, cubriendo un total de 22.395 cabezas de ganado bovino y ovino, que empezaron a entregarse recién dos meses después de sofocado el fuego (Prefectura Tarija; 2007: 11).
- Realización de cerramientos perimetrales para permitir la regeneración natural de la vegetación en zonas de montaña y evitar el acceso de ganado a las mismas, componente concluido en fecha 25 de octubre de 2006 (Prefectura Tarija; 2007: 12).
- En lo referente a las pérdidas directas (según la ONG JAINA, 2002), se habrían sido objeto de afectación directa:

...los campos de pastoreo,... con impactos de corto, mediano y largo plazo,... para el ganado local, con déficit de oferta forrajera hasta su próximo restablecimiento, hasta en dos o tres años, viéndose afectado el sistema de recursos por la presión de carga animal, al menos durante el primer año; de igual manera se afecta la capacidad productora de agua del cerro, disminuyendo la capacidad productiva familiar –de las partes bajas-; de igual manera se afecta la capacidad de productos forestales del cerro, del que no solo extraían leña para cocinar sino también madera para la elaboración de productos agrícolas (pino para tizón, aliso para cabeza de arado, etc), caña brava para construcción, elaboración de silos rústicos (pirwa) y picanas para ayudar en la arada con bueyes; paja y cevinga para construcción y alimentación de animales; y la quirusilla y lora para alimentación humana (Sandoval; 2003: 9) (el subrayado es propio).

Este último punto, permite corroborar también la condición de afectados o víctimas de los campesinos ubicados en las zonas afectadas por el incendio, la cual no fue reconocida ni priorizada en su debido momento por las autoridades; si bien ya se disponía de una aproximación de la misma durante el año 2002, tal como atestigua la existencia del informe realizado por la ONG JAINA.

¿De qué manera los afectados consiguieron superar sus propias carencias durante la primera etapa, considerada más crítica en la manifestación de los efectos de este incendio?, constituye un importante aspecto que puede considerarse marginal a la significación de la ayuda proporcionada, por medio del presente financiamiento.

Reflexiones Finales

La mejora de las posibilidades de obtener información inmediata y efectuar una más rápida estimación de los daños, permitiría atenuar conflictos ulteriores de un desastre, ocasionados por las demandas no atendidas de sectores de víctimas y afectados, para mejorar las condiciones de manejo de conflictos que permitirían la optimización de un proceso de gobernanza.

La formalización del criterio de víctima o afectado constituye un factor determinante para la observancia de prioridades de atención, en el manejo de emergencias de este tipo.

Así también, la existencia de víctimas y afectados con menor peso político y económico dentro del presente proceso, permite observar su marginalización en la atención de necesidades de ayuda, atribuible a la falta de conceptualización como víctimas y afectados, a la carencia de capacidades institucionales y a la inexistencia de planificación y formación en materia de atención de desastres, por parte de la administración responsable.

La ausencia de capacidades para el manejo y procesamiento de información por parte de la administración local queda evidenciada en su desconocimiento de los daños del incendio, el cual tuvo que ser suplido con mayor sentido de oportunidad en la práctica, por organizaciones no gubernamentales.

La especulación generada a raíz de estas falencias se ve complementada con el incremento del interés por parte de los actores, para hacerse con el manejo de esos recursos y puede suponerse como uno de los principales incentivos que motivan sus intervenciones dentro del proceso, consiguiendo desequilibrar su direccionamiento, ante la falta de capacidades de gobernanza por parte de la Prefectura local.

Con la demora en la entrega del financiamiento y la parsimonia administrativa en la ejecución de los fondos, se puede asegurar que la regeneración natural de los daños sufridos por el incendio obró en el presente caso, como el principal agente de acción en la regeneración de la RBCS, por sobre los esfuerzos institucionales puestos en práctica. Una vez más, fue la propia naturaleza la que se encargó de resolver los aspectos urgentes, ante las limitaciones institucionales, en distintos niveles.

La inexistencia de objetivos claros en el manejo del desastre constituyó un factor determinante para desestabilizar el proceso de gobernanza en el caso del presente conflicto, del cual debió haberse encargado la administración local por sí misma. Esta, si bien no dispuso de capacidades creadas para hacerse cargo, fue víctima también de los efectos de la interferencia generada por niveles administrativos superiores y la gran repercusión mediática que se impuso.

En su lugar, la administración local demostró una predisposición mayor a encargarse de asegurar y gestionar el financiamiento internacional, que de atender de manera organizada los problemas más urgentes ocasionados por el incendio; lo cual contribuyó a desfigurar su rol como agente natural destinado a asegurar la gobernabilidad del proceso.

La excesiva repercusión del conflicto, despertada por el rol jugado por la prensa y la presencia y actividad de autoridades del nivel central, generó condiciones propicias para la especulación informativa en materia de gestionamiento de recursos de ayuda internacional, así como una exacerbación de los intereses políticos y económicos de los actores intervinientes, que culminaron despertando un conflicto mucho mayor en forma posterior al desastre, el cual pudo haber sido atenuado en la medida en que la administración local hubiese tenido la capacidad de satisfacer las necesidades prioritarias emergentes del mismo.

Como tal, el proceso de gobernanza desplegado no fue capaz de satisfacer adecuadamente las necesidades sociales ni ambientales en juego, generando la aparición de nuevos conflictos por causa de intereses políticos que desembocaron un par de años después, en un cambio de administración de la RBCS y que no aportaron mayormente en materia de aprendizajes y avances en materia de prevención y gestión de este tipo de conflictos al interior del área protegida.

Tabla 11: Registro de Incendios Forestales RBCS 2004-2007

| N° | Fecha | Distrito | Zona | Lugar | Ext. Aprox. Ha. | Estimación daños | | | Participantes extinción | Posibles causas |
|----|----------|-----------------------|------|--|-----------------|--|-------|-------|--|--|
| | | | | | | Flora | Fauna | Otros | | |
| 1 | 08/06/04 | San Pedro Sola | Baja | Serranías Bella Vista | 25-30 | Paja, thola, tharaca, payos | N/D | N/D | Cuerpo. de Protección Bomberos, SAR | Provocado/datos insuficientes |
| 2 | 14/07/04 | Central | Baja | Trancas | 25-30 | Pastizales, thola, tharaca y otros matorrales | N/D | N/D | C. de Protección Bomberos, SAR comunarios | Provocado/datos insuficientes (2 mujeres) |
| 3 | 01/08/04 | Chorcuya | Alta | Cerro Pamparayo | 20-25 | Paja, thola, yareta, prelilla | N/D | N/D | C. de Protección Grupo SAR | Provocado/datos insuficientes (2 niños) |
| 4 | 03/08/05 | San Pedro | N/D | Bella Vista y San Pedro Sola en la serranía | 120-130 | 90% de pastizales pajonal, tharaca, phayos, etc | N/D | N/D | Grupo Ser, Bomberos Soldados y Comunarios | Causado posiblemente por un comunario |
| 5 | 14/08/05 | San Pedro Sola | N/D | Serranías de San Pedro de Sola y Bella Vista | 2 -3 | 60% de pastizales, pajonal, tharaca, phayos, etc | N/D | N/D | Guardaparques y algunos comunarios | Causado posiblemente por un comunario |
| 6 | 21/08/05 | Rincón de la Victoria | N/D | Serranías de la Victoria, Obrajés, Turumayo, Guerra Huayco y Rincón de la Victoria | 2000 | 70% de pastizales, thola, tharaca phayos y otros | N/D | N/D | Cuerpo de Protección Voluntarios del Grupo SAR del SUR, soldados de la Fuerza Aérea, Bomberos de la Policía y Comunarios | Alguna persona caminante o comunarios El incendio tuvo una duración de tres días |
| 7 | 17/09/05 | San Pedro Sola | N/D | Toma de agua Pinos Norte | 2 | Matorrales y pajonales | N/D | N/D | Comunarios | Señora Elsa Yufra por defenderse del víboras |
| 8 | 24/09/05 | Rincón de la Victoria | N/D | Rincón de la Victoria | 30-35 | 70% de pastizales , paja, thola, muña, pino, ceiba, churquis y otros | N/D | N/D | Cuerpo de Protección, Bomberos de la Policía, Grupo SAR y comunarios | Causado posiblemente por comunarios, pero se lo dejo a la Prefectura para su investigación |

| | | | | | | | | | | |
|----|----------|-----------------------|-------|----------------------|---------|---|----------------------|----------|--|--|
| 9 | 02/10/05 | Rincón de la Victoria | N/D | Serranías de Sama | 750-800 | 80% de pastizales, tharacas, cevinga, yareta, chirimolle, queñua, otros | N/D | N/D | Cuerpo de Protección Voluntarios del SAR, Bomberos de la Policía, Soldados de los Reg. Padilla, Chorolque y comunarios | Causado posiblemente por comunarios del Puesto zona de Iscayachi (Estancieros) |
| 10 | 04/07/06 | Área de Influencia | N/D | Cabildo - Camacho | 40-50 | Pastizales y churqui | Ovejas de comunarios | N/D | 3 SERNAP, Bomberos, Soldados, comunarios y la UGR | Provocado/ posiblemente por comunarios |
| 11 | 04/07/06 | Área de Influencia | | Cabildo - Camacho | 40 a 50 | Pastizales y churqui | N/D | N/D | 3 SERNAP, Bomberos, Soldados, comunarios y la UGR | Provocado/ posiblemente por comunarios |
| 12 | 11/07/06 | San Pedro Sola | Baja | Pinos Norte | 5 a 7 | 100% de pastizales, thola, churqui y otros | N/D | N/D | comunarios y dos Guardaparques | Accidental/ corte de línea de Energía Eléctrica |
| 13 | 09/08/06 | 1 | Baja | Trancas-Huacata | 50 | Paja, pastos, Aliso y queñua | N/D | N/D | C. Protección | Provocado/datos insuficientes |
| 14 | 30/08/06 | 1 | Baja | Erquiz - El Rancho | 6 | Churqui, paja, thola | N/D | N/D | C. Protección Bomberos comunarios | Provocado/datos insuficientes |
| 15 | 01/09/06 | 1 | Baja | Erquis Norte | 3 | Plantación de eucalipto | N/D | N/D | C. Protección Bomberos comunarios | Provocado/datos insuficientes |
| 16 | 19/09/06 | Calderilla | Media | Calderilla | 47,92 | Paja y pastos | N/D | N/D | N/D | Accidental/ maquinaria |
| 17 | 24/09/06 | Chorcuya | Alta | Chorcuya Avilés | 16,19 | Paja, thola, cactáceas, añagua, helechos y chilca | N/D | N/D | C. Protección | Provocado/descuido niño pastor |
| 18 | 20/05/07 | San Pedro Sola | Baja | Serranía Pinos Norte | 2,21 | Pastizales, pajonal, arbustos y pino del cerro. | N/D | Quebrada | Comunarios | Provocado/Sr. Modesto Pantoja |
| 19 | 29/05/07 | La Victoria | Baja | Marquiri - Choroma | 0,92 | Pastizales pajonal, tharaca, payos, etc. | N/D | N/D | C. de Protección Flia. Basilio Cruz | provocado/quema de rastrojo Sr Basilio Cruz |
| 20 | 06/06/07 | La Victoria | Baja | La Aguada - C. Sama | 3,39 | Thola, paja y pastos | N/D | N/D | C. de Protección Comunarios | Provocado/ petardo lanzado por tropero |

| | | | | | | | | | | |
|----|----------|----------------|-------|-----------------------|--------|--|-----|-------------|--|--|
| 21 | 16/06/07 | La Victoria | Baja | Serranía de Tucumilla | 55,76 | Pastizales, pajonal, thola, tharaca y cultivos | N/D | Fuente Agua | C. de Protección Bomberos y Comunarios | Provocado/descuido niño pastor |
| 22 | 21/06/07 | La Victoria | Baja | Rincón de la Victoria | 1 | Chacatea y thola | N/D | N/D | C. de Protección Bomberos y Comunarios | Provocado/ cigarrillo de un trabajador |
| 23 | 18/07/07 | Calderilla | Media | Calderilla Grande | 0,19 | Paja y pastos | N/D | N/D | N/D | Accidental/ maquinaria |
| 24 | 21/07/07 | Chorcuya | Alta | Sama Iscayachi | 116,41 | Paja, pastos, thola, Yareta, cactáceas | N/D | N/D | C. de Protección Bomberos, Comunarios, SAR | Provocado/pasajeros bloqueados |
| 25 | 18/08/07 | San Pedro Sola | Baja | Bella Vista | 51,58 | Paja, pastos, thola, y otros arbustos | N/D | N/D | C. de Protección Brasschat, GACIP Comunarios | Provocado/descuido de 2 niñas |
| 26 | 06/09/07 | La Victoria | Baja | Obrajes Alto SENAC | 6,11 | Paja, pastos, thola | N/D | N/D | C. de Protección Bomberos | Natural/ Rayo |
| 27 | 05/10/07 | Chorcuya | Alta | Papachacra Iscayachi | 245,22 | Pastizales, paja, cactáceas, tharaca | N/D | Fuente Agua | C. de Protección Bomberos | Provocado/datos insuficientes |
| 28 | 08/11/07 | Chorcuya | Alta | Chorcuya Méndez | 81,25 | Pajonales | N/D | Fuente Agua | C. de Protección Grupo SAR | Provocado/Sra. Teresa Avendaño |
| 29 | 13/11/07 | La Victoria | Baja | Tres Morros | N/D | Paja, queñua, thola, tharaca | N/D | Fuente Agua | C. de Protección Bomberos | Provocado/datos insuficientes |

Edición de información de la RBCS proporcionada en fecha 16/01/2008

Tabla 12: Inventario de entidades intervinientes en la extinción del incendio de la RBCS, en agosto de 2002

| Colectivo/Entidad | Origen | Naturaleza de sus efectivos/participantes | Medios y recursos comprometidos/utilizados |
|--|--------------------------------|--|---|
| Ciudadanía | Tarija | Voluntarios | <ul style="list-style-type: none"> • Labores físicas de extinción con medios manuales • Vehículos, vituallas, medicamentos |
| Clínicas y centros de salud | Tarija | Personal | <ul style="list-style-type: none"> • Ambulancias • Atención médica gratuita de afectados |
| H. Alcaldía Municipal de la ciudad | Tarija | Funcionarios | <ul style="list-style-type: none"> • Vehículos para el traslado de vituallas y medicamentos (6 volquetas, 6 camionetas, 5 vagonetas). • Herramientas (p alas, picos, machetes). |
| Regimiento Chorolque | Tarija | Militares | <ul style="list-style-type: none"> • Labores físicas de extinción con medios manuales |
| Regimiento Padilla | Tarija | Militares | <ul style="list-style-type: none"> • Labores físicas de extinción con medios manuales |
| Cuarta Brigada Aérea | Tarija | Militares | <ul style="list-style-type: none"> • Labores físicas de extinción con medios manuales |
| Grupo Voluntario de Salvamento y Rescate – SAR | Tarija Cochabamba La Paz | Brigadas de bomberos voluntarios | <ul style="list-style-type: none"> • Labores físicas de extinción con medios manuales |
| Prefectura del Departamento | Tarija | Funcionarios | <ul style="list-style-type: none"> • Vehículos para el traslado de vituallas, medicamentos y herramientas de extinción • Vituallas, medicamentos y herramientas de extinción |
| Servicio Departamental de Salud | Tarija | Institucional Funcionarios | <ul style="list-style-type: none"> • Medicamentos • Atención médica de voluntarios |
| Universidad Autónoma Juan Misael Saracho | Tarija | Estudiantes, docentes y personal administrativo | <ul style="list-style-type: none"> • Vituallas, medicamentos, asistencia de salud. |
| Universidad Católica Boliviana | Tarija | Estudiantes, docentes y personal administrativo | <ul style="list-style-type: none"> • Vituallas, medicamentos y herramientas de extinción |
| Fuerzas Armadas de Perú | Perú | 1 cuadrilla de bomberos | <ul style="list-style-type: none"> • 1 helicóptero |

| | | | |
|---|---|----------------------|--|
| | | | <ul style="list-style-type: none"> • 1 equipo extinguidor de fuego forestal • 2 cisternas • 12 técnicos y expertos |
| Federación del Autotransporte | Tarija | Agremiados | <ul style="list-style-type: none"> • Vehículos para el transporte de voluntarios, vituallas, medicamentos y herramientas. |
| Defensa Civil de Salta | Orán, Argentina | Bomberos voluntarios | <ul style="list-style-type: none"> • 1 brigada de 23 bomberos voluntarios para realizar labores físicas de extinción con medios manuales • 1 camión cisterna. |
| Asociación de Naturistas de Tarija | Tarija | Afiliados | <ul style="list-style-type: none"> • Medicamentos naturales para atención de afectados. |
| Dirección Nacional de Defensa Civil | Gobierno Central, Bolivia | Funcionarios | <ul style="list-style-type: none"> • Transporte de vituallas y medicamentos • 3 toneladas de vituallas y medicamentos, para personal y voluntarios encargados de la extinción del fuego. |
| Embajada de los Estados Unidos de América | Gobierno de los Estados Unidos de América | Funcionarios | <ul style="list-style-type: none"> • 4 toneladas de alimentos |
| Fuerza Aérea Boliviana | Gobierno central, Bolivia | Militares | <ul style="list-style-type: none"> • Transporte de alimentos |

Fuente: Elaboración propia, con información de "El País" (19/08/2002-23/08/2002

**Tabla 13: Sistematización de la argumentación de actores durante el incendio de la RBCS
Periódico “El País” (Agosto – Noviembre de 2002)**

| ACTORES | AFILIACIÓN POLÍTICA/ SECTOR | ARGUMENTACIÓN | FECHA |
|--|---|--|----------|
| Presidente del Comité Cívico Departamental | Dirigencia Cívica Tarija | Incendio demuestra la enorme vulnerabilidad de Tarija ante desastres | 19/08/02 |
| | | Lamentó la escasez de recursos y falta de equipamiento para combatir desastres en el Departamento | 19/08/02 |
| | | Recomendó el fortalecimiento de grupos de voluntarios para realizar tareas de extinción | 19/08/02 |
| | | Anunció determinación de suspender medidas de presión previstas por el Comité Cívico, debido a prioridad de brindar atención al incendio en Sama | 20/08/02 |
| Secretario General de la Prefectura del Departamento de Tarija | Movimiento Nacionalista Revoluciona- rio-MNR y Movimiento de Izquierda Revoluciona- rio –MIR | Llamamiento a la colaboración de la población | 19/08/02 |
| | | Mencionó dificultades para cuantificar el número de pobladores afectados y los daños provocados | 19/08/02 |
| | | Reconoció el desconocimiento de las causas del incendio | 19/08/02 |
| | | Destacó la movilización desplegada por la Prefectura del Departamento | 19/08/02 |
| | | Anunció la definición de tareas para mitigar los efectos del incendio, por parte de la Prefectura del Departamento | 22/08/02 |
| | | Informó acerca de los daños provocados por el incendio | 22/08/02 |
| | | Puntualizó la necesidad de contar con una estimación de los daños provocados por el incendio | 22/08/02 |
| | | Reconoció la necesidad de contar con un plan de acción inmediata para atender incendios, que integre salud y la educación | 22/08/02 |
| | | Informó acerca de la búsqueda de financiamiento para la mitigación de los efectos en la RBCS, realizada por el Gobierno de Bolivia | 23/08/02 |
| | | Anunció el requerimiento de 4.8 millones de dólares (Préstamo BID) para mitigación de efectos del incendio de acuerdo a proyecto elaborado por Prefectura | 04/09/02 |
| | | Anunció componentes del proyecto normalización de abastecimiento del agua potable, restauración de la zona afectada, apoyo a comunidades, fortalecimiento institucional y administración/auditoría | 04/09/02 |
| Ministro de Defensa Nacional de Bolivia | MNR/MIR | Informó acerca de gestiones realizadas con el Ministerio de Salud, para tomar medidas con respecto a la contaminación del agua | 19/08/02 |
| | | Anunció la realización de un estudio para mejorar las condiciones del Sistema Nacional de Defensa Civil | 22/08/02 |
| Ministro de Gobierno Nacional de Bolivia | MNR/MIR | Destacó el arribo de personal entrenado para la extinción del fuego proveniente del interior del país | 19/08/02 |
| | | Aseguró la provisión de medios adecuados para realizar tareas de extinción | 19/08/02 |
| | | Aseguró su presencia para continuar con las tareas de organización del trabajo de extinción | 19/08/02 |
| | | Informó acerca de control parcial del fuego en algunas zonas | 20/08/02 |
| | | Ponderó el trabajo realizado por voluntarios y efectivos en tareas de extinción | 20/08/02 |
| | | Expresó su optimismo de controlar el fuego durante las próximas horas | 20/08/02 |
| | | Mencionó dificultades existentes para efectuar tareas de extinción | 20/08/02 |
| | | Definió como prioritaria la dotación de medios básicos para controlar incendios en Tarija | 20/08/02 |
| Viceministro de Defensa Nacional de Bolivia | MNR/MIR | Mencionó inaccesibilidad para realizar tareas de extinción, en sitios ubicados al interior de la zona afectada | 19/08/02 |
| | | Recomendó a voluntarios el acatamiento a las instrucciones emanadas de la Prefectura del Departamento y el Comando Operativo | 19/08/02 |
| | | Anunció evaluaciones permanentes para contar con información más precisa | 19/08/02 |
| | | Informó acerca del establecimiento de centros prioritarios para la realización de tareas de extinción | 19/08/02 |
| Prefecto del Departamento de Tarija | MNR/MIR | Mencionó dificultades para ofrecer información precisa acerca del desastre | 19/08/02 |
| | | Lamentó la carencia de recursos para combatir incendios en el Departamento | 20/08/02 |
| | | Informó acerca de antecedentes referidos a incendios de la gestión pasada y las dificultades para identificar a sus autores | 20/08/02 |
| | | Destacó labores de coordinación efectuadas por la Prefectura durante la gestión 2002 acerca de la temática de incendios | 20/08/02 |
| | | Informó que la Prefectura destinó un presupuesto para equipar a brigadas de grupos voluntarios durante 2002, pero que los recursos no fueron asignados | 20/08/02 |
| Ponderó el arribo de autoridades del gobierno a la ciudad de Tarija para atender el problema, y anunció el arribo del Presidente de la República en horas próximas | 20/08/02 | | |

| | | | |
|---|------------|---|----------|
| | | Informó del inicio de gestiones para contar con un plan de salud en caso de desastres | 21/08/02 |
| | | Lamentó las pérdidas sufridas por el incendio | 22/08/02 |
| | | Informó acerca de la realización de tareas de vigilancia para evitar la reactivación del fuego | 22/08/02 |
| | | Informó acerca de gestiones realizadas para identificar al responsable del incendio | 23/08/02 |
| | | Descartó que la ONG PROMETA tenga responsabilidad en el incendio y justificó su trabajo | 23/08/02 |
| | | Mencionó la posibilidad de un accidente y la existencia de una "cultura del chaqueo" como causas del incendio | 23/08/02 |
| | | Agradeció la ayuda recibida por parte de la Embajada de los Estados Unidos de América | 23/08/02 |
| | | Informó que el BID aprobó el préstamo por \$us. 2.7 millones a 40 años plazo, para la restauración de la Cordillera de Sama | 25/10/02 |
| | | Mencionó la realización de obras urgentes para captación de nuevas fuentes de agua para la ciudad de Tarija, como la perforación de pozos | 25/10/02 |
| | | Expresó insuficiencia del préstamo del BID por \$us. 2.7 millones, ya que estimación de gastos efectuada por Prefectura se encuentra próxima a los \$us. 4 millones | 27/10/02 |
| Secretario Ejecutivo de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Tarija | Campesinos | Lamentó dificultades existentes para control del incendio, a pesar de los esfuerzos desplegados | 20/08/02 |
| | | Lamentó las pérdidas experimentadas por el sector campesino en zonas afectadas por el fuego | 20/08/02 |
| | | Ponderó el esfuerzo realizado por pobladores campesinos en comunidades afectadas, en tareas de extinción | 20/08/02 |
| | | Hizo un llamado a la cooperación internacional y empresas petroleras establecidas en el Departamento de Tarija, a brindar apoyo económico para superar las pérdidas | 20/08/02 |
| | | Reclamó la administración de la RBCS por parte del sector campesino | 22/08/02 |
| | | | 24/10/02 |
| | | Criticó ineficacia en la administración de la RBCS por parte de la ONG PROMETA | 22/08/02 |
| | | | 24/10/02 |
| | | Criticó la búsqueda de financiamiento por parte de la ONG PROMETA para la realización de actividades de restauración de la RBCS como oportunista | 22/08/02 |
| | | Criticó la ineficiente administración de recursos destinados a la RBCS por parte de la ONG PROMETA | 22/08/02 |
| | | Ponderó la labor del sector campesino en la conservación y reforestación de la RBCS | 22/08/02 |
| | | Exigió que los recursos provenientes de cooperación para la recuperación de la serranía de Sama sean manejados por agricultores | 27/08/02 |
| | | | 27/08/02 |
| | | Mencionó como necesidad de los campesinos, la carencia de forraje para su ganado | 02/09/02 |
| | | | 02/09/02 |
| | | Denunció que alimentos y vituallas provenientes de ayuda no fueron entregados a campesinos por parte la Prefectura | 07/09/02 |
| | | | 11/09/02 |
| | | Denunció que la Prefectura no actuó con transparencia acerca del contenido y manejo de la ayuda recibida | 02/09/02 |
| | | Denunció que la Prefectura no desembolsó fondos para la atención de campesinos, en cumplimiento de Decreto de Declaratoria de Emergencia | 02/09/02 |
| | | Mencionó que las pérdidas estimadas del incendio alcanzan a 3.7 millones de dólares y que 18.500 hectáreas fueron destruidas por el fuego | 07/09/02 |
| | | Expresó satisfacción por la entrega de herramientas y carne vacuna procedente del Beni entregada a campesinos afectados por el Ministerio de Agricultura | 07/09/02 |
| | | Denunció que no se concretó ayuda en el tema de vacunación y forraje para el ganado | 07/09/02 |
| | | | 11/09/02 |
| | | Denunció que Prefectura no efectivizó ayuda en tema de forraje para el ganado de campesinos afectados | 30/09/02 |
| | | | 11/09/02 |
| | | Denunció intentos de apropiación de los recursos de ayuda internacional por parte de la Prefectura y otras organizaciones | 30/09/02 |
| Informó que el Embajador de los Estados Unidos de América constató que no se efectivizó la entrega de herramientas y alimentos a campesinos, en reciente visita efectuada a la ciudad de Tarija | 30/09/02 | | |
| Manifestó que no efectivización de la entrega de ayuda se debe a excesiva burocracia en Prefectura del Departamento y oficina de CARE en Tarija | 30/09/02 | | |
| Exigió presencia de cuatro ministros de Estado para resolver problemas del campesinado por desastres naturales, amenazando con medidas de presión del | 10/10/02 | | |

| | | | |
|---|----------|---|----------|
| | | sector | 18/10/02 |
| | | Denunció "falta de gobernabilidad" en la Prefectura por desatención de problemas de su sector | 18/10/02 |
| | | Informó que después de dos meses del incendio, se entregó forraje para el ganado de campesinos afectados y herramientas | 18/10/02 |
| | | Informó acerca de la conformación de un Comité con comunidades campesinas en fecha 5 de noviembre, para administrar la RBCS | 24/10/02 |
| | | Informó haberse contactado con instituciones del gobierno central para solicitar la administración de la RBCS por parte del sector campesino | 24/10/02 |
| Vocero de la Presidencia de la República de Bolivia | MNR/MIR | Lamentó la carencia de recursos económicos y equipo técnico capacitado para atender el fuego | 20/08/02 |
| | | Anunció las gestiones del gobierno para obtener recursos para la atención del desastre | 20/08/02 |
| | | Anunció la promulgación de un Decreto Supremo para declarar a Tarija como zona de desastre nacional | 20/08/02 |
| | | Anunció el arribo a la ciudad de Tarija, del Presidente de la República | 20/08/02 |
| Diputado Nacional del MNR | MNR | Informó acerca de la realización de gestiones ante el gobierno central para canalizar cooperación para el Departamento de Tarija y arribo de autoridades nacionales | 21/08/02 |
| | | Lamentó la vulnerabilidad del Departamento de Tarija ante desastres naturales | 21/08/02 |
| | | Mencionó carencia de sistemas de prevención y alerta temprana en el Departamento de Tarija | 21/08/02 |
| | | Manifestó la necesidad de que las autoridades concienticen oportunamente a la población acerca de estos problemas | 21/08/02 |
| Alcalde Municipal de la Ciudad de Tarija y la Provincia Cercado | MIR | Anunció el éxito en tareas de control del fuego | 21/08/02 |
| | | Ponderó el trabajo realizado por voluntarios y efectivos desplegados para la extinción del fuego | 21/08/02 |
| | | Destacó la actitud vigilante de las instituciones y de personal de la Alcaldía, para evitar un rebrote del fuego | 21/08/02 |
| | | Anunció la realización de actividades de limpieza de residuos dejados en la zona por parte de efectivos y voluntarios en tareas de extinción | 21/08/02 |
| | | Anunció la formulación de un proyecto para crear la "Casa del Voluntariado" en desastres naturales | 22/08/02 |
| | | Recomendó mejorar la organización para atender eventos futuros | 22/08/02 |
| | | Anunció la conformación de un cuerpo de bomberos voluntarios para la próxima gestión | 22/08/02 |
| Presidente de la República de Bolivia | MNR | Justificó el trabajo de la ONG PROMETA y del SERNAP, en la administración de la RBCS, a pesar del incendio acontecido | 23/08/02 |
| | | Presentó el Decreto Supremo que declara a Tarija como "Zona de Emergencia Nacional" | 21/08/02 |
| | | Reconoció las dificultades a ser sufridas por campesinos debido a la carencia de agua, capaz de influir en la actividad agropecuaria | 21/08/02 |
| | | Reconoció que las consecuencias del incendio se sufrirán a largo plazo | 21/08/02 |
| | | Anunció ayuda del gobierno destinados a los productores del agro, a través de la Prefectura del Departamento | 21/08/02 |
| | | Reconoció la necesidad de adquirir un helicóptero para atender este tipo de desastres y aseguró que se analizarán posibilidades de adquirirlo | 21/08/02 |
| | | Reconoció las deficiencias existentes en el sistema nacional de Defensa Civil, como consecuencia del incendio en la RBCS | 22/08/02 |
| Anunció el mejoramiento del sistema de Defensa Civil, para evitar situaciones de desastre como el incendio en la RBCS | 22/08/02 | | |
| Jefe Nacional del Movimiento de Izquierda Revolucionario - MIR | MIR | Lamentó las pérdidas ocasionadas por el incendio | 21/08/02 |
| | | Comentó la necesidad de adquirir un helicóptero para atender este tipo de desastres. | 21/08/02 |
| Ministro de Hacienda Bolivia | MNR/MIR | Anunció que se evalúan los requerimientos financieros para contrarrestar el incendio | 21/08/02 |
| | | Destacó las gestiones realizadas por el Gobierno de Bolivia para obtener ayuda internacional | 21/08/02 |
| | | Manifestó que el gobierno boliviano asumirá los gastos ocasionados por el incendio | 21/08/02 |
| | | Mencionó la necesidad de obtener información para cuantificar los daños del incendio | 21/08/02 |
| Ministro de Agricultura | MNR/MIR | Anunció solicitud del gobierno al Banco Interamericano de Desarrollo por 5 millones de dólares para mitigar y restaurar los daños en la zona afectada por el incendio | 24/08/02 |
| | | Anunció el diseño de un programa de largo plazo para la "reconversión y recuperación" de la zona afectada por el incendio, por un total de 20 millones de dólares | 26/08/02 |
| | | Anunció que BID está dispuesto a cooperar con \$us. 5.000.000 durante primer año, para la recuperación de la Serranía de Sama | 17/09/02 |

| | | | |
|--|----------------------------|--|----------|
| | | Expresó satisfacción por voluntad del BID de seguir cooperando en el largo plazo, en tema agua potable | 17/09/02 |
| | | Informó acerca de gestiones realizadas para obtención de financiamiento por parte del Gobierno nacional | 17/09/02 |
| | | Informó acerca de gestiones realizadas para entrega de herramientas a campesinos de zonas afectadas | 17/09/02 |
| Director de Recursos Naturales de la Prefectura | MNR/MIR | Mencionó haber recibido un informe de los daños del incendio elaborado por los campesinos | 03/09/02 |
| | | Anunció la presentación de una evaluación oficial de los daños del incendio elaborada por la Prefectura, a ser complementado con el de los campesinos | 03/09/02 |
| | | Anunció que se prepara una campaña de desparasitación y reconstituyentes para el ganado afectado de los campesinos | 03/09/02 |
| | | Alegó dificultades económicas para proporcionar forraje para el ganado afectado | 03/09/02 |
| | | Expresó encontrarse a favor de que los campesinos ejerzan control social del financiamiento destinado a atender el incendio | 29/09/02 |
| Asesor de la Prefectura del Departamento de Tarija | Prefectura de Tarija | Manifestó que elaborará un informe en contra de que el Secretario Ejecutivo de la Federación de Campesinos participe del control social, por carecer de "moral" para ello debido a malos manejos económicos efectuados por aquel en el pasado | 29/09/02 |
| | | Manifestó que coordinará actividades de control social con otros dirigentes campesinos | 29/09/02 |
| | | Opinó que Prefectura debe crear un fondo de emergencia para atender desastres, con regalías recibidas por hidrocarburos | 21/10/02 |
| Diputado del Frente Revolucionario de Izquierda – FRI | FRI (MNR/MIR) | Mencionó representación realizada ante el gobierno central para devolución de recursos utilizados durante el incendio por la Prefectura | 21/10/02 |
| | | Manifestó su optimismo acerca de que el gobierno central proporcione mayor presupuesto para emergencias a la Prefectura del Departamento, para gestión 2003 | 21/10/02 |
| | | Mencionó gestiones realizadas por la brigada parlamentaria de Tarija para obtener más ayuda para campesinos afectados por incendio | 21/10/02 |
| Diputado Suplente FRI | FRI (MNR/MIR) | Mencionó gestiones realizadas por la brigada parlamentaria de Tarija para obtener más ayuda para campesinos afectados por incendio | 21/10/02 |
| Directora de la Reserva Biológica Cordillera de Sama | SERNAP | Mencionó que como recaudos en materia de incendios se debe efectuar una reforma de la normativa existente respecto de las áreas protegidas y el fuego | 08/09/02 |
| | | Mencionó que en la reforma de normativa en materia de conservación de las áreas protegidas deben involucrarse además del SERNAP, a otras autoridades del nivel local | 08/09/02 |
| | | Mencionó necesidad de trabajar con los campesinos de la RBCS en el tema educativo | 08/09/02 |
| | | Mencionó logros de gestión alcanzados en la gestión de la RBCS a través de la gestión de recursos de cooperación internacional | 08/09/02 |
| | | Mencionó el trabajo realizado al interior de la RBCS después del incendio, con respecto a: limpieza de la zona afectada, fortalecimiento institucional y recuperación ecológica | 08/09/02 |
| | | Mencionó que se empieza a gestionar financiamiento para la reconstrucción y recuperación de la RBCS | 08/09/02 |
| | | Mencionó que el financiamiento necesario para la recuperación de la RBCS alcanza a 5.500.000 dólares americanos | 08/09/02 |
| | | Mencionó que las pérdidas experimentadas por la RBCS, además de la rehabilitación de tierras y reforestación, se encuentran referidas a la pérdida de capacidad de almacenamiento de agua, forraje para el ganado y afectación de la capacidad turística de la RBCS, sedimentación y pérdida del hábitat para la fauna | 08/09/02 |
| | | Demandó mayor sensibilidad de las autoridades con la problemática de los incendios | 08/09/02 |
| | | Mencionó que superficie quemada fue principalmente de gramíneas y matorrales, en las cuales no es necesaria reforestación, sino cerramientos temporales para permitir la regeneración. Indicó que reforestación se realizará en los bordes de la RBCS | 24/11/02 |
| | | Mencionó que otra de las líneas de acción es la construcción de una galería filtrante en la comunidad de Erquis, apoyando el trabajo de COSAALT | 24/11/02 |
| | | Mencionó que en los próximos años, capacidad de captación de agua se reducirá en 7% por efecto del incendio, resultando necesario tomar medidas urgentes | 24/11/02 |
| | | Mencionó que tercera línea de trabajo es la elaboración de un Programa o Plan Departamental Integral de Prevención de Desastres, que ya se encontraba comprendido en el financiamiento del BID | 24/11/02 |
| | | Mencionó que administración de la RBCS por parte de campesinos resulta viable dentro de la normativa y políticas del SERNAP | 24/11/02 |
| | | Mencionó que campesinos parecen suponer que la administración de la RBCS les permitirá acceder a financiamiento; pero que estas tareas, por el contrario, involucran la gestión de recursos por parte de la entidad que coadministre el área protegida con el SERNAP | 24/11/02 |
| Director Ejecutivo de Protección del Medio Ambiente Tarija – | Organización No Gubernamen | Informó acerca de probables pérdidas de valores naturales en la RBCS, en cuya administración participa PROMETA | 20/08/02 |
| | | Anunció gestiones para obtener información que permita una evaluación precisa de los daños | 20/08/02 |
| | | Expresó preocupación acerca del impacto del incendio en las reservas de agua de la ciudad de Tarija | 20/08/02 |

| | | | |
|--|----------------------|--|----------|
| PROMETA | -tal | Mencionó la persistencia del problema de incendios en la RBCS durante últimos años | 20/08/02 |
| | | Destacó las sugerencias efectuadas a las autoridades para tomar provisiones acerca del problema de incendios en la RBCS | 20/08/02 |
| | | Lamentó la falta de respuesta para la toma de provisiones acerca de los incendios por parte de las autoridades | 20/08/02 |
| | | Efectuó un llamamiento a coadyuvar con las tareas de extinción y a conformar un grupo especializado para la prevención de desastres en la Prefectura | 20/08/02 |
| | | Reconoció la afectación de fuentes de agua por causa del incendio, ubicadas en zona de Rincón de la Vitoria | 26/08/02 |
| | | Anunció la gestión de financiamiento para rehabilitar la vegetación afectada por el incendio | 26/08/02 |
| Jefe del Servicio Departamental de Salud de Tarija | Salud | Informó acerca del incremento de infecciones respiratorias agudas en la ciudad de Tarija y sitios afectados | 19/08/02 |
| | | Impartió recomendaciones a la población referidas al tema de salud | 19/08/02 |
| | | Anunció inconvenientes a producirse, por contaminación del agua proveniente de las tomas del Rincón de la Vitoria | 19/08/02 |
| | | Anunció la adquisición de medicamentos para coadyuvar a voluntarios y personal desplegado en tareas de extinción | 20/08/02 |
| | | Anunció el desplazamiento de personal de salud a la zona del incendio para coadyuvar a voluntarios y personal desplegado en tareas de extinción | 20/08/02 |
| | | Informó acerca del estado de personas ingresadas a centros de salud por su intervención en el incendio | 21/08/02 |
| Director de Defensa Civil | Ejército | Informó acerca del establecimiento de un cordón de seguridad con efectivos militares, para evitar la propagación del incendio | 19/08/02 |
| Rector de la Universidad Autónoma "Juan Misael Saracho" de Tarija – UAJMS | Educación | Criticó exagerada presencia de autoridades en zona del incendio | 21/08/02 |
| | | Destacó el apoyo brindado por la UAJMS en apoyo de las tareas de extinción del incendio | 21/08/02 |
| | | Lamentó la pérdida de valores naturales en zona del incendio | 21/08/02 |
| Ex Gerente General del Programa Ejecutivo de Rehabilitación de Tierras en el Valle Central de Tarija – PERTT | Prefectura de Tarija | Expresó la voluntad institucional del PERTT, de hacerse cargo del manejo de la Unidad Operativa contra Incendios, cuya creación se encontraba prevista por la Prefectura | 01/10/02 |
| | | Manifestó que el PERTT se encontraba realizando tareas de limpieza de la zona quemada. | 01/10/02 |
| | | Manifestó que el PERTT había organizado comisiones técnicas para realizar tareas de reforestación en la zona quemada. | 01/10/02 |
| Director del Centro Departamental de Alerta Temprana | Prefectura de Tarija | Mencionó dificultades financieras para el funcionamiento del Centro Departamental de Alerta Temprana, cuyo presupuesto anual fue de 150.000 bolivianos a la fecha | 06/09/02 |
| | | Mencionó que los daños del incendio se cuantifican en 3.655.000 dólares americanos | 06/09/02 |
| Comandante General de la Policía Nacional de Bolivia | Policía | Destacó el arribo de personal entrenado para la extinción del fuego proveniente del interior del país | 19/08/02 |
| | | Informó acerca de gestiones realizadas para el arribo de ayuda del interior y exterior del país. | 19/08/02 |
| | | Aludió a dificultades para realizar tareas de extinción durante la noche | 19/08/02 |
| | | Ponderó el trabajo realizado por los socorristas | 19/08/02 |
| | | Solicitó a personas que tienen sus viviendas en zona del incendio, efectuar evacuación | 19/08/02 |
| Comandante Departamental de la Policía de Tarija | Policía | Informó que no se reportaron casos de personas desaparecidas durante actividades de extinción del fuego | 22/08/02 |
| | | Destacó las tareas de coordinación realizadas | 22/08/02 |
| | | Informó que se presentaron casos de personas afectadas, que recibieron atención médica | 22/08/02 |
| | | Ponderó el trabajo realizado por voluntarios y efectivos desplegados para la extinción del fuego | 22/08/02 |
| | | Anunció la citación de comunarios de zonas aledañas al incendio para realizar investigaciones destinadas a identificar al autor | 23/08/02 |
| Comandante del Regimiento "Padilla" del Departamento de Tarija | Fuerzas Armadas | Ponderó el despliegue militar realizado y su organización para la extinción del fuego | 22/08/02 |
| | | Anunció la realización de actividades de limpieza de la zona afectada por personal militar | 22/08/02 |
| | | Ponderó el apoyo brindado por voluntarios para la extinción del fuego | 22/08/02 |
| | | Recomendó mejorar la organización para atender eventos futuros | 22/08/02 |
| Gerente de la | Servicio | Anunció probabilidad de desabastecimiento de agua en la ciudad de Tarija, como consecuencia del incendio durante próximos años | 11/09/02 |

| | | | |
|--|----------------------|---|----------|
| Cooperativa de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario de la Ciudad de Tarija – COSAALT Ltda. | Agua Potable Tarija | Informó acerca del inicio de obras para evitar desabastecimiento de agua | 11/09/02 |
| | | Mencionó que todavía no se ha experimentado un desabastecimiento de agua con relación al año anterior | 11/09/02 |
| | | Informó acerca de los efectos de la contaminación en las fuentes de agua de la ciudad de Tarija por causa de cenizas en suspensión | 16/10/02 |
| | | Aseguró que a pesar de los problemas, se garantiza la calidad del agua para la ciudad de Tarija | 16/10/02 |
| | | Informó que se destinará un millón de dólares del préstamo del BID, para captación y mejoramiento de sistemas de agua potable | 19/11/02 |
| | | Anunció el inicio de primeras obras con préstamo del BID, con la construcción de una galería filtrante, para captación de agua para la ciudad de Tarija | 28/10/02 |
| Fiscal asignado al caso | Ministerio Público | Anunció identificación del autor del incendio y emisión de la orden de captura correspondiente para tomar declaraciones informativas | 18/09/02 |
| | | Mencionó que resultaba difícil identificar al responsable del incendio y que por la complejidad del caso se debían ampliar las investigaciones | 16/10/02 |
| Gerente de la Unidad “San Jacinto” (represa) | Prefectura de Tarija | Anunció el inicio del control y manejo de cuencas en las quebradas de Tolomosa y La Tablada para evitar la sedimentación de la represa de San Jacinto | 30/10/02 |

Elaboración propia, con información de “EL PAÍS”

