



Marco para el Desarrollo de un Acuerdo Internacional sobre Incendios Forestales

Fundamentos, Estado y Actividades Futuras

Fecha de la versión original: 1 de mayo de 2004

Actualización final (#13) (este documento): 12 de abril de 2005

Autores: Centro Mundial de Monitoreo de Incendios (GFMC) en cooperación con la FAO, la EIRD y el GOFC/GOLD

1. Introducción: propósito de este documento

Durante la última década se ha observado en muchas regiones del mundo una creciente tendencia relacionada con una excesiva aplicación de fuego en los sistemas de manejo de tierra y de cambio uso de la tierra, y la ocurrencia de incendios forestales de gran envergadura. Algunos de los efectos producto de los incendios forestales son de naturaleza transfronteriza, por ejemplo, las consecuencias de Niebla de Humo sobre la salud y la seguridad del ser humano, la pérdida de la biodiversidad, o las consecuencias de la desestabilización a nivel de áreas verdes, lo que conlleva a la desertificación o a las inundaciones a escala transnacional. La disminución del carbono terrestre por las quemaduras realizadas bajo condiciones extremas en algunos tipos de vegetación, incluyendo el terreno orgánico en las turbas, es uno de los agentes conductores del desequilibrio en los ciclos biogeoquímicos mundiales, particularmente el ciclo mundial del carbono. Esta tendencia está llamando a la comunidad internacional a abordar este problema conjuntamente. El desarrollo de asociaciones informales, proyectos conjuntos y acuerdos formales entre instituciones de gobierno y no-gubernamentales es fundamental para permitir a las naciones desarrollar capacidades sustentables de manejo de incendios. Los organismos, programas y convenciones de las Naciones Unidas, al igual que los gobiernos y la sociedad civil están llamando a desarrollar sinergias apuntadas a mejorar la eficiencia y la cooperación internacional en el manejo de incendios forestales. Este documento propone el desarrollo de un Acuerdo Internacional sobre Incendios Forestales para reforzar y fortalecer la cooperación internacional en el manejo de incendios forestales.

Este documento proporciona:

- Una breve evaluación de la situación a nivel mundial (incluyendo un anexo con referencias).
- Una lista de los principales actores internacionales involucrados, o que hayan manifestado su interés de apoyar la construcción de una alianza internacional (organismos de NU y fuera de NU, ONGs, comunidad científica, sociedad civil, y gobiernos) para abordar los problemas mundiales provocados por los incendios forestales.
- Una lista con los principales eventos internacionales hasta el 2004, en donde se manifieste el interés de la comunidad internacional.
- Un marco y actividades para apoyar el desarrollo de un Acuerdo Internacional sobre Incendios Forestales (2004-2005).

2. Fundamentos: Tendencias y Estado Mundial de los Incendios Forestales

Desde mediados de los 90 y hasta 2004 se han constatado cambios significativos en la ocurrencia y en el impacto de los incendios forestales en algunas regiones del mundo:

- Las extensas sequías gatilladas por El Niño – el fenómeno de Oscilación Austral (ENSO) experimentado primero en Indonesia en 1983 y nuevamente en 1997-98 favorecieron la aplicación excesiva de incendios en el cambio de uso de tierras y la ocurrencia de enormes incendios forestales en los trópicos, resultando en la emisión por sobre el promedio de gases de invernadero y en la contaminación por humo cercana al suelo que afectan la salud y la seguridad humana.
- Los incendios forestales incontrolables ocurridos en Estados Unidos entre 2000 y 2003 son considerados una consecuencia de las pasadas políticas de exclusión de fuego y del cambio climático regional.
- Los países del CIS y otros países en transición sufrieron fallas institucionales que resultaron en extensos incendios, particularmente en la Federación Rusa, los Balcanes y en Asia Central.
- Las emisiones radioactivas producto de las quemaduras en bosques contaminados por el desastre de Chernobyl y de otros accidentes nucleares en Ucrania, la Federación Rusa y Bielorrusia, continúan siendo una amenaza importante para la seguridad y la salud humana.
- El abandono del espacio rural en los países de Europa meridional implica una utilización menos intensiva de la biomasa de la vegetación, conllevando así a un aumento en la seriedad de los incendios con la subsecuente degradación y desastres secundarios.
- Se ha visto una creciente vulnerabilidad de las zonas residenciales en la interface urbana-rural en América del Norte y en Australia, donde los incendios en la década pasada provocaron pérdidas económicas tremendamente elevadas.
- La comunidad internacional ha respondido a la creciente capacidad destructiva de los incendios forestales alrededor del planeta a través del desarrollo de protocolos, pautas de acuerdos y terminología común para mejorar la cooperación internacional en el manejo de incendios forestales.
- El Centro Mundial de Monitoreo de Incendios (GFMC) es un medio para facilitar los esfuerzos de cooperación y apoyar las políticas de las Naciones Unidas a través de la Red Mundial de Incendios Forestales de la EIRD y del Grupo Asesor sobre Incendios Forestales de la EIRD.

Resumen de las tendencias mundiales de los incendios forestales:

- Las tendencias están determinadas por los desarrollos locales y nacionales tanto políticos como socioeconómicos; han surgido necesidades de integrar el manejo de incendios con el objetivo de distribuir responsabilidades en cuanto al manejo desde los gobiernos hacia las poblaciones locales.
- La globalización de los mercados determina el uso del fuego y las cargas de combustible.
- El aumento observado en la gravedad de los incendios en muchas regiones como consecuencia de los impactos directos e indirectos de la interferencia del ser humano y del cambio en el medio ambiente.
- Otras regiones han experimentado consecuencias relacionadas con la supresión de incendios o uso reducido de ellos, con consecuencias en la biodiversidad, la capacidad de sustento, los patrones de las áreas verdes, etc.
- La alarmante tendencia de la transferencia de carbono inducida por los incendios desde la esfera terrestre hacia la atmósfera, especialmente desde humedales drenados o climáticamente alterados.

3. Formación de la Alianza Mundial de Incendios Forestales hacia el desarrollo de un Acuerdo Internacional sobre Incendios Forestales

A continuación se detallan las organizaciones internacionales más importantes, instituciones y otras entidades que contribuyen actualmente (o que recientemente han contribuido) a promover la agenda de cooperación en el área de los incendios forestales a nivel internacional.

3.1. Facilitación

- El Centro Mundial de Monitoreo de Incendios (GFMC): fundado en 1998; apoya a las instituciones de NU a través de su institución anfitriona (Grupo de Investigación sobre la Ecología de Incendios) desde fines de los 80, coordinando la facilitación a través de la membresía y del mandato de:

- Estrategia Internacional de NU para la Reducción de Desastres (NU-EIRD): Grupo de Trabajo sobre Incendios Forestales (2001-2003) y Grupo Asesor sobre Incendios Forestales del NU-EIRD (desde 2004), sirviendo como cuerpo asesor interagencial para las Naciones Unidas (presidido por el GFMC).
- Red Mundial de Incendios Forestales: Programa facilitado por el GFMC, como un programa interagencial de la EIRD, financiado por el Gobierno Alemán y la FAO.

3.2. Organismos, programas y convenciones de Naciones Unidas con el mandato de abordar el tema de los incendios forestales

- FAO: Promoción de la cooperación internacional en el manejo de incendios forestales; programas de cooperación técnica (PCT) en el campo, y difusión de información a través de siete Comisiones Forestales Regionales; Evaluaciones Mundiales de Incendios Forestales (FRA 2000 y 2005) conjuntamente con el GFMC; Pautas sobre Manejo de Incendios para Bosques Boreales y Templados conjuntamente con el GFMC; Terminología sobre el Manejo de Incendios Forestales, actualizada conjuntamente con el GFMC; promoción del Manejo de Incendios a nivel Comunitario (CBFiM); difusión de información y documentación internacional con reactivación mundial desde 1998.
- Equipos regionales de expertos en incendios forestales:
 - Equipo de especialistas de ECE/FAO/ILO sobre Incendios Forestales.
 - Comisión Forestal Norteamericana, Grupo de Trabajo sobre Manejo de Incendios.
 - FAO *Silva Mediterránea*, Grupo de Trabajo sobre Incendio Forestal.
- OMS: Desarrollo de Pautas de Salud para los Eventos relacionados con Incendios Forestales (actualmente no hay una posición activa)
- OMM: Alerta temprana de El Niño, clima favorable para los incendios, transporte de humo.
- UNESCO: Programas de reducción de desastres (actualmente no hay un programa específico)
- PNUMA/OCHA: Unidad Conjunta PNUMA/OCHA sobre el Medio Ambiente; Grupo Asesor de Emergencias Medioambientales (AGEE), CMDS Asociación para Emergencias Medioambientales Tipo II (miembro del GFMC, FAO manteniendo una página web sobre Alerta de Incendios para responder a las solicitudes nacionales de emergencias de incendios)
- ITTO: Pautas para el Manejo de Incendios en Bosques Tropicales, apoyo a los programas nacionales de manejo de incendios, incluyendo el CBFiM
- UNU: establecimiento del Instituto para el Medio Ambiente y la Seguridad Humana (2004), con un módulo sobre incendios forestales (primera actividad interagencial de NU en 2004: Taller de Capacitación Avanzado sobre Manejo de Incendios Forestales para los países de SADC, conjunto entre GFMC/EIRD/FAO/OCHA/UNU/NEPAD)
- Convenciones de NU: Acuerdo con las secretarías de las tres Convenciones de Río sobre cooperación con el GFMC/EIRD, en el taller “Bosques y Ecosistemas Forestales: Promoviendo Sinergia en la Implementación de las Tres Convenciones de Río” (Viterbo, abril 2004)
- Convención sobre Biodiversidad (CBD): Miembro del Grupo Asesor sobre Incendios Forestales de EIRD-IATF (desde 2003)
- Convención sobre el Combate a la Desertificación (CCD): Acuerdo de colaboración con el GFMC, comenzado en 2004
- Convención Marco sobre Cambio Climático (CMCC): Acuerdo de colaboración con el GFMC, comenzado en 2004
- Foro sobre Bosques de NU (UNFF): Miembro del Grupo Asesor sobre Incendios Forestales de EIRD-IATF (desde 2003).

3.3. Organismos no-gubernamentales

- IUCN-TNC-WWF: Asociación Mundial sobre Incendios fundada en septiembre de 2003; reunión estratégica con participación internacional (mayo 2004)
- Comisión Internacional para la Prevención y Extinción de Incendios (CTIF): Reactivación de la Comisión sobre Incendios Forestales (septiembre 2003), Primera Conferencia: *Experiencias de las Temporadas de Incendios Forestales de 2002-2003: ¿Estamos preparados para los desafíos que vienen?* (Austria, octubre de 2003); Desarrollo de un Manual de Control de Incendios Forestales para los Servicios contra Incendios de Europa (por GFMC)

- Observación Mundial de la Dinámica del Bosque y de la Cubierta Terrestre (GOFD/GOLD) Equipo de Implementación para el Monitoreo y Mapeo de Incendios: Evaluación Mundial de Incendios Forestales a través de equipos espaciales

4. Actividades precursoras para apoyar el Acuerdo Internacional sobre Incendios Forestales (antes de 2004)

- Década Internacional para la Reducción de Desastres Naturales (IDNDR): La década (años 90) promovió sinergias entre grupos internacionales y recomendó al GFMC para coordinar el programa “Alerta Temprana de Incendios Forestales y Desastres Relacionados”.
- Conferencia sobre Bosques, Incendios y Cambio Global de ECE/FAO (Federación Rusa, 1996): Elaboración de una propuesta para la cooperación internacional sobre manejo de incendios forestales.
- Consultas de la FAO sobre políticas públicas y cooperación (1998, 2001).
- Conferencias Internacionales sobre Incendios Forestales en Vancouver (1997) y Sydney (2003).
- Cumbre Internacional sobre Incendios Forestales (2003): Acuerdo sobre principios, estrategias internacionales y manejo participativo de incendios.

5. Marco y actividades para apoyar el Acuerdo Internacional sobre Incendios Forestales (2004-2005)

En 2004 y a inicios de 2005 (hasta la Reunión Ministerial sobre Bosques, 14 de marzo de 2005) la cooperación internacional fue abordada por un número considerable de conferencias y consultas regionales:

- Noreste de Asia (Corea, marzo de 2004): Fundación de la Red Regional del Noreste Asiático de Incendios Forestales, organizado por el Servicio Forestal Coreano.
- Conferencia ECE/FAO sobre Cooperación en el Manejo de Incendios Forestales en el Mediterráneo Oriental, Cercano Oriente, Balcanes, Asia Central (Turquía, 30 de marzo al 2 de abril de 2004): Consolidación de las Redes Regionales de Incendios Forestales para los Balcanes, Mediterráneo Oriental / Cercano Oriente, Asia Central y Occidental, organizado por el Servicio Forestal de Turquía (ver “Declaración de Antalya sobre Cooperación en el Manejo de Incendios Forestales en los Balcanes, Mediterráneo Oriental, Cercano Oriente y Asia Central”); Turquía a ser anfitrión de un Grupo Asesor Regional sobre Incendios Forestales, y Bulgaria a ser anfitrión de la Red de los Balcanes.
- Región del Báltico (Finlandia, mayo de 2004): Reunión Regional sobre Incendios Forestales del Báltico (seguimiento a BALTEX FIRE 2000 de ECE/FAO), organizado por el Ministerio del Interior, Finlandia; consolidación de la Red Regional del Báltico de Incendios Forestales, y el trabajo regional del Equipo de Especialistas sobre Incendios Forestales ECE/FAO.
- Sudamérica (Brasil, junio de 2004): Fundación de la Red Regional Sudamericana de Incendios Forestales, reunión organizada por la Universidad de Paraná, Curitiba, co-auspiciada por la FAO, el GFMC, el USFS, el PNUMA, el TNC y otros.
- América Central (julio-septiembre de 2004): Consolidación de acuerdos de cooperación en América Central (CCAD/CCAB, Acuerdo Mesoamericano, Implementación de la Estrategia de Honduras).
- Reunión Conjunta de las Redes Regionales de Incendios Forestales de Sudamérica, América Central, el Caribe (reunión de fundación) y Norteamérica (Grupo de Trabajo sobre Manejo de Incendios de COFAN) en preparación para la Conferencia Panamericana sobre Incendios Forestales (Costa Rica, 21 y 22 de octubre de 2004).
- Firma de un Memorando de Entendimiento entre la FAO y el GFMC sobre actividades conjuntas relacionadas para aumentar la cooperación internacional en el manejo de incendios forestales, incluyendo un informe temático para la Evaluación Mundial sobre Recursos Forestales 2005.
- Conferencia Panamericana sobre Incendios Forestales (Costa Rica, 23 de octubre de 2004): Reunión de las Comisiones Forestales Regionales de la FAO de Norteamérica, América Latina y el Caribe. Objetivo (entre otros): Respaldo de los conceptos regionales del trabajo en

red preparados en Brasil y Costa Rica; recomendaciones para la Reunión Ministerial de la FAO sobre Bosques (2005).

- Reunión de la Fuerza de Trabajo Técnica sobre Niebla de Humo (HTTF) y la Reunión Ministerial de la ASEAN sobre Niebla de Humo, consecutivo a la primera reunión de COP para el Acuerdo sobre Niebla de Humo (Hanoi, Vietnam, 8-11 de noviembre 2004).
- Presentación de la Red Regional de Asia Central de Incendios Forestales y de la Red Mundial de Incendios Forestales durante el Congreso Forestal Regional de Asia Central “Política Forestal: Problemas y Soluciones” (Bishkek, República Kyrgyz, 25-27 de noviembre 2004).
- Reunión del Grupo Asesor de NU-EIRD sobre Incendios Forestales y la Red Mundial de Incendios Forestales (GFMC / Alemania, 3-4 de diciembre 2004): Preparación de recomendaciones para la Reunión Ministerial de la FAO sobre Bosques (2005) reflejando los resultados de las consultaciones regionales y globales llevados a cabo durante 2004.
- Conferencia Mundial de NU sobre Reducción de Desastres (Japón, enero 2005): La conferencia revisó la Estrategia de Yokohama y el Plan de Acción (de 1994), incluyendo su componente de incendios forestales, definió las actividades específicas relacionadas con la CMDS y proporcionó un oportunidad para la Red Mundial de Incendios Forestales y el Grupo Asesor sobre Incendios Forestales de NU-EIRD para reportar sobre el Marco para el Desarrollo del Acuerdo Internacional sobre Incendios Forestales.

En la Reunión Ministerial sobre Bosques de la FAO, en la cuál el tema de los incendios forestales fue un tópico de mayor importancia (Roma, 14 de marzo de 2005) y en el 17º Período de Sesiones del Comité de Montes (COFO) (Roma, 15-19 de marzo de 2005) ministros y representantes de agencias responsables para el campo forestal discutieron una propuesta dirigida a las Naciones Unidas sobre un esfuerzo coordinado en materia de cooperación internacional en el manejo del fuego.

Resultados

En la Reunión Ministerial sobre Bosques de la FAO (Roma, 14 marzo 2005), ministros y representantes de agencias responsables para el campo forestal

- **“exhortaron a la FAO a que, en colaboración con los países y con otros asociados internacionales, incluída la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, desarrolle una estrategia para incrementar la cooperación internacional en el manejo del fuego, que promueva el conocimiento, aumente el acceso a la información y a los recursos y explore nuevos planteamientos para la cooperación en todos los niveles”.**

En el 17º Período de Sesiones del Comité de Montes (COFO) (Roma, 15-19 marzo 2005) se acordó en un “Programa de Acción de la FAO para el Sector Forestal”. Este incluía la recomendación No. 53

- **“que la FAO mantenga su apoyo a las redes nacionales y regionales de lucha contra los incendios, los insectos y las enfermedades, en colaboración con organizaciones pertinentes, tales como la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) de las Naciones Unidas y la Red Mundial de Incendios Forestales, y pidió asimismo que la FAO colabore con asociados en el establecimiento de directrices voluntarias sobre la prevención y supresión de los incendios forestales y la recuperación de los mismos.”**

Todos los documentos de la Reunión Ministerial y el 17º Período de Sesiones de COFO se pueden bajar de las siguientes páginas web de la FAO:

- Reunión Ministerial sobre Bosques de la FAO: www.fao.org/forestry/site/26479/sp
- 17º Período de Sesiones de COFO: www.fao.org/forestry/site/2960/sp

Adicionalmente todos los documentos que se refieren al desarrollo de un acuerdo internacional / estrategia global sobre incendios forestales están recopilados en la página web de la Red Mundial de Incendios Forestales:

- <http://www.fire.uni-freiburg.de/GlobalNetworks/RationaleandIntroduction.html>

Nota Editorial

FAO y GFMC acordaron terminar el proceso de actualización de este documento marco con las decisiones de la reunión ministerial y COFO-17. Los resultados se presentaron a UNFF-5 (Nueva York, 16-27 de mayo de 2005), en el marco del cual el Grupo Asesor sobre Incendios Forestales, en conjunto con la FAO, The Nature Conservancy (TNC) y el Servicio Forestal de EE.UU., organizaron un evento especial sobre el “Desarrollo de una Estrategia o Acuerdo sobre la Cooperación Internacional en el Manejo del Fuego” (18 de mayo de 2005).

El proceso de seguimiento será reflejado por reportes de la FAO y del Grupo Asesor sobre Incendios Forestales de la EIRD. Estos reportes se publicarán o serán enlazados con las páginas web de la Red Mundial de Incendios Forestales mencionadas arriba.

ANEXO - Referencias

Wildland Fire Advisory Group. 2003. Vegetation fires globally. An analysis for policy makers prepared for the (UN-ISDR Inter-Agency Task Force for Disaster Reduction and the International Wildland Fire Summit. ECE/FAO International Forest Fire News (IFFN) No. 29

<http://www.fire.uni-freiburg.de/summit-2003/Summit%20Background%20Paper%20Global%20Situation.pdf>

Global Fire Monitoring Center (GFMC)

<http://www.fire.uni-freiburg.de/>

FAO Wildland Fire Websites and FAO Global Forest Fire Assessment 1990-2000

http://www.fire.uni-freiburg.de/programmes/un/fao/Wp55_eng.pdf

UN-ISDR Wildland Fire Advisory Group

<http://www.unisdr.org/eng/task%20force/ff-working-groups4-eng.htm>

Global Wildland Fire Network

<http://www.fire.uni-freiburg.de/GlobalNetworks/globalNet.html>

International Wildland Fire Summit

<http://www.fire.uni-freiburg.de/summit-2003/introduction.htm>

ECE/FAO International Forest Fire News (IFFN)

<http://www.fire.uni-freiburg.de/iffn/iffn.htm>

Convention on Biological Diversity

<http://www.fire.uni-freiburg.de/programmes/un/cbd.htm>

Joint UNEP/OCHA Environment Unit / WSSD Partnership for Environmental Emergencies

<http://www.reliefweb.int/ochaunep/>

<http://www.reliefweb.int/ochaunep/tools/wssd.htm>

WHO: Health Guidelines on Vegetation Fire Events

http://www.who.int/docstore/peh/Vegetation_fires/vegetation_fires.htm

International Tropical Timber Organization (ITTO) Wildland Fire Websites

<http://www.itto.or.jp/live/index.jsp>

http://www.fire.uni-freiburg.de/programmes/itto/itto_start.htm

Global Observation of Forest Cover / Global Observation of Landcover Dynamics (GOFC/GOLD) - Fire Mapping and Monitoring

<http://gofc-fire.umd.edu/>

Crutzen, P.J., and J.G. Goldammer (eds.) 1993. Fire in the environment: The ecological, atmospheric, and climatic importance of vegetation fires. Dahlem Workshop Reports. Environmental Sciences Research Report 13. John Wiley & Sons, Chichester, 400 p.

Ahern, F., J.G. Goldammer, and C. Justice (eds.). 2001. Global and regional vegetation fire monitoring from space: Planning a coordinated international effort. SPB Academic Publishing bv, The Hague, The Netherlands, 302 p.