



UNITED NATIONS  
ECONOMIC COMMISSION  
FOR EUROPE



FOOD AND AGRICULTURE  
ORGANIZATION OF THE  
UNITED NATIONS

## **UNECE / FAO Regional Forum on Cross-boundary Fire Management**

Organized by

The UNECE/FAO Forestry and Timber Section and the Global Fire Monitoring Center (GFMC), Germany, supported by the German Federal Ministry for Agriculture, Food and Consumer Protection, the Secretariat of the United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR), the Council of Europe through its Euro-Mediterranean Major Hazards Agreement (EUR-OPA) and the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE)

Venue and Date:

United Nations, Geneva, Palais des Nations, 28-29 November 2013

### **RECOMMENDATIONS**

Final Version – 05 December 2013

#### **Preamble**

The nature of wildland fire in the UNECE region and globally is changing in ways that require all relevant stakeholders to not only better cope with the current state of affairs but also adapt and develop their approaches to enhance capacity to cope with expected future, unprecedented circumstances and threats. To compound this evolving situation, management of wildland fire in countries of the UNECE region and globally has been found to be limited in a number of common ways that can be identified at all levels of management – from the fundamental, ground-level management of natural and cultural landscapes, to the strategic planning of internal, national systems as well as to the attempts that have been made to collaborate internationally to address these problems more successfully.

The UNECE/FAO Regional Forum on Cross-boundary Fire Management was held 28-29 November 2013 at the United Nations in Geneva. The Forum was attended by 49 representatives from 22 UNECE Member States, from other regions, non-government organizations, regional and international organizations (ASEAN Secretariat, SADC Secretariat, Council of Europe, OSCE), and the United Nations (UNECE / FAO Forestry and Timber Section; FAO; UN Office for Disaster Risk Reduction / UNISDR; OCHA Environmental Emergencies Section, Joint UNEP/OCHA Environment Unit, Emergency Services Branch; Secretariat of the UNECE Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution).

The main objective of the Forum was to elaborate recommendations to UNECE member states and the international community to build resilience of nations and communities to wildfire emergencies and disasters by enhancing national and collective international fire management capability through exchange of expertise.

The Forum acknowledges and supports the contents of the following preparatory documents provided to the Forum:

**1) Study of the Contemporary and Expected Future Wildland Fire Problems in the UNECE Region**

The study (including comprehensive supporting materials) provides background and rationale for the need to orientate and strengthen informed fire management policies and fire management capacities in the region vis-à-vis the cumulative effects of socio-economic, environmental and climate changes that will result in an increasing risk of wildfires that are likely to become more destructive and less easy to control.

**2) Proposal “Building Resilience of Nations and Communities within the UNECE Region to Wildfire Emergencies and Disasters”**

In order to meet current and future regional and global wildfire challenges, the "International Working Group on Cooperation in Wildfire Preparedness and Response" (IWG-CWPR) proposes to establish an **International Wildfire Support Mechanism** (IWSM) for the UNECE Region and globally, that will assist nations to improve their capacity and resilience to wildfire. The mechanism will provide a platform / framework from which to cascade improved knowledge, good practice, experience and training throughout the global wildfire community for the benefit of all.

**3) Proposal “Adoption of Voluntary Guidelines for Fire Aviation”**

The “International Fire Aviation Working Group” (IFAWG) recommends the adoption of voluntary guidelines for the use of aerial means in wildfire management in the UNECE region and globally, in order to improve the safety, effectiveness and efficiency of fire aviation. Adoption of the guidelines would ideally form part of a wider agreement on international cooperation aimed at enhancing fire management capability within the region. The overall purpose of the proposal is to make a substantial contribution to building resilience that will reduce loss of life and damage resulting from wildfires.

**4) White Paper "Fire Management Policies and International Cooperation in Fire Management in the UNECE Region"**

The White Paper identifies the major forces of environmental and socio-economic changes affecting current and future fire regimes and the challenges to be prepared for. It concludes that international cooperation in the UNECE region and globally has the potential to be a very powerful tool in increasing the capability for the wildfire threat and the role of natural and management-set fire to be better understood and regulated. The ties that can be formed through improved international cooperation can, and must, have effect at the ground level and impact on the real management of the landscape to be of any value. Drawing on, and improving upon existing examples of legally-binding and voluntary international agreements, the proposals tabled at the UNECE/FAO Regional Forum on Cross-boundary Fire Management have the potential to progress this goal substantially. The White Paper provides a concise set of conclusions and recommendations derived from the studies and consultations during the preparatory process of the Forum.

## **Recommendations**

After 33 years of work the mission of the UNECE/FAO Team of Specialists on Forest Fire has been accomplished. In this period the work of the Team expanded to global level by creation of the Global Fire Monitoring Center (GFMC) and the Global Wildland Fire Network and has been effective in advising development of national and regional fire management policies, and implementing capacity building in fire management at all levels. Keeping this in mind, the work of the ToS will continue within the six Regional Wildland Fire Networks covering the UNECE Region, and, by including other regions of the world, support the implementation of the Hyogo Framework for Action 2005-2015: "Building the resilience of Nations and Communities to Disasters" through the Global Wildland Fire Network, the Wildland Fire Advisory Group and the Global Fire Monitoring Center as its Secretariat.

### **1) Promote the understanding of and the response to the transboundary effects of fire**

The cross-boundary effects of wildfires require jurisdictions at all levels to cooperate in fire management and to define collective solutions. While prime emphasis should be given to cooperation in fire management between jurisdictions sharing common borders, the long-range consequences of fire emissions are calling for strengthening existing and, if necessary, developing additional protocols addressing the reduction of adverse consequences of wildfire at international level. This call is supported by the UNECE Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution (LRTAP) and the recommendations from the international congress "Forest Fire and Climate Change" (Novosibirsk, 11-12 November 2013).

### **2) Expanding the scope and strengthening of international cooperation in fire management**

The formal phasing out of the Team of Specialists coincides with the current and with foreseeable future increase of wildfire problems globally. This combination of factors inspires the call for further development of the voluntary and institutional regulatory framework directly tasked with building resilience of nations and communities within the UNECE region to wildfire emergencies and disasters by enhancing national and collective regional fire management capability through international cooperation.

This is calling for the development of a voluntary regulatory institutional and policy framework aimed at building resilience of nations and communities within the UNECE region.

### **3) Application of a holistic approach to wildland fire management**

Any recommended measures in building resilience of nations and communities to wildfire require an holistic approach to integrated fire management and wildfire risk reduction. This approach must include activities directed at wildland fire prevention, preparedness, response and post-fire recovery and restoration at landscape level including all ecosystem types, land uses and land tenure. Emphasis should be given on people-centered (participatory) approaches.

### **4) Adoption and continued development of the International Wildfire Support Mechanism (IWSM) and the Voluntary Fire Aviation Guidelines**

The Forum proposes to establish an International Wildfire Support Mechanism (IWSM) for the UNECE Region and globally, that will assist nations to improve their capacity and resilience to wildfire. The mechanism will provide a platform / framework from which to cascade improved knowledge, good practice, experience and training throughout the global wildfire community for the benefit of all.

Furthermore, the Forum recommends that UNECE member states adopt in principle the Draft Fire Aviation Guidelines and support their continued development. The Forum recommends that in order to fully realize the potential benefits of consistent and standardized approaches in this field, the global wildland fire community also consider adoption of the guidelines.<sup>1</sup>

## **5) Support the International Wildland Fire Conference Series**

The UN System has supported the International Wildland Fire Conference (IWFC) series through the auspices of UNISDR and FAO and, in particular, the North American Forestry Commission – Fire Management Working Group (NAFC-FMWG) and the International Liaison Committee (a subcommittee of the NAFC-FMWG), which oversees the IWFC series. The Forum recommends that any future UN-based Secretariat on Global Wildland Fire continue its support of the IWFC series, including the upcoming 6<sup>th</sup> IWFC being hosted by the Republic of Korea in October 2015.

## **6) Explore options for the transition from voluntary rules to a more formalized regulatory framework**

Considering the increasing impacts and damages of fire on the one side, and the required investments in building fire management capacities at global level on the other side, the option should be explored of whether a strengthened mechanism should evolve from the currently existing voluntary framework to a more formalized framework under the auspices of and support by the United Nations taking into consideration, and supportive of, bilateral and regional frameworks.

The Global Wildland Fire Network over the past decade has been promoting fire management and networking which is appropriate to continue and expand its role as the overarching framework at the global level to host a new, strengthened global mechanism of cooperation in fire management. This framework should ensure that voluntary initiatives and the wealth of experience of individual, national, regional and international actors be utilized and shared.

It is proposed to explore options to establish a UN Secretariat mandated with the implementation of a global fire management programme that should have a key role in facilitating the free and open global transfer of knowledge. A key task of such a Secretariat would be to host and implement the proposed International Wildfire Support Mechanism (IWSM) and the maintenance and application of the Fire Aviation Guidelines. It will be built on a common, coordinated approach with the UN agencies and programmes and those of other international organizations that are mandated or involved in addressing the problems. Funding for the secretariat and its associated Global Wildland Fire Network, the Regional Wildland Fire Networks and the emerging Regional Fire Management Resource Centers must be secured.

## **7) Seek interest of UN Organizations**

The UNECE/FAO Team of Specialists on Forest Fire to jointly prepare a set of possible organizational scenarios that will ensure that the successful work it has carried out so far will not be interrupted, creating a vacuum, but will rather go global with a new mandate and a different setup. Based on these scenarios the leader of the Team will approach and seek the interest of UN organizations. The results of the consultation could be discussed at a team of specialists meeting to be organized before July 2014.

---

<sup>1</sup> Note: The current draft of the Fire Aviation Guidelines, as presented at the Forum, needs to be completed. The recommendation to adopt the guidelines is based on the consideration that the details of the Guidelines are still evolving and the Guidelines are considered to be a living document in which details will be changed as deemed appropriate.



ООН  
ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ  
КОМИССИЯ



ООН  
ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ И  
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ

## **ЕЭК / ООН Региональный форум по трансграничным пожарам**

Организаторы:

Секция лесного хозяйства и лесоматериалов ЕЭК ООН/ФАО и Центр глобального мониторинга пожаров (GFMC), Германия, при поддержке Федерального Министерства по сельскому хозяйству, продовольствию и защите прав потребителей, Секретариата Международной стратегии снижения опасности стихийных бедствий ООН (UNISDR), Совета Европы через Евросредиземноморское главное соглашение об опасностях (EUR-OPA) и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (OSCE)

Место проведения и дата:

Организация Объединенных Наций, Женева, Дворец Наций, 28-29 ноября 2013

## **РЕКОМЕНДАЦИИ**

### **Преамбула**

Характер природных пожаров в регионе Европейской экономической комиссии ООН и на глобальном уровне изменяется таким образом, что требует от всех соответствующих заинтересованных органов власти решения вопросов связанных не только с текущим состоянием дел, но и с учетом подходов для совершенствования реагирования на возможные в будущем беспрецедентные обстоятельства и угрозы. Для решения указанных вопросов необходимо, чтобы уполномоченные органы власти по предупреждению и тушению природных пожаров в странах региона ЕЭК ООН и на глобальном уровне руководствовались одинаковыми подходами на всех уровнях – от фундаментального управления естественными и культурными ландшафтами к стратегическому планированию внутренних, национальных систем, а также принимали меры для сотрудничества на международном уровне для успешного решения этих проблем.

В период 28-29 ноября 2013 года в Организации Объединенных Наций в Женеве состоялся Региональный форум ЕЭК ООН / ФАО по управлению трансграничными пожарами. В работе Форума приняли участие 49 представителей из 22 государств-членов ЕЭК ООН, из других регионов, общественных организаций, региональных и международных организаций (Секретариата АСЕАН, Секретариата сообщества развития Юга Африки САДК, Совета Европы, ОБСЕ), а также Организация Объединенных Наций (Секция по лесному хозяйству и лесоматериалам ЕЭК ООН / ФАО; ФАО; Управление ООН по уменьшению опасностей стихийных бедствий/международная стратегия ООН по снижению опасностей стихийных бедствий (UNISDR); Управление ООН по координации гуманитарных вопросов, УКГВ (ОСНА)-отдел по вопросам чрезвычайных экологических ситуаций, Совместная группа UNEP/ОСНА, Служба чрезвычайных ситуаций; Секретариат Конвенции ЕЭК ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния).

Основная цель Форума заключалась в разработке рекомендаций для стран – членов ЕЭК ООН, и международного сообщества с целью подготовки государств и сообществ к чрезвычайным ситуациям и стихийным бедствиям, связанным с природными пожарами, путем совершенствования национального и совместного международного потенциала по пожароуправлению через обмен опытом.

Форум признает и поддерживает следующие предложения и документы:

### **1) Изучение существующих и возможных проблем с природными пожарами в регионе ЕЭК ООН**

Исследования (в том числе, всесторонние вспомогательные материалы) позволяют получать информацию о существующей проблеме для обоснования необходимости развития продуманной политики по управлению пожарами и совершенствования борьбы с пожарами в регионе с учетом совокупного воздействия социально-экономических, экологических и климатических изменений, которые произойдут при нарастающей опасности природных пожаров, и которые могут стать более разрушительными и менее контролируемыми.

### **2) Проект “Обеспечение готовности государств и международных сообществ в регионе ЕЭК ООН к катастрофам и чрезвычайным ситуациям, связанным с природными пожарами”**

Чтобы справиться с существующими и будущими региональными и глобальными проблемами от природных пожаров, “Международная рабочая группа по сотрудничеству в области предупреждения и тушения пожаров” (IWG-CWPR) предлагает создать Международный механизм оказания поддержки для региона ЕЭК и на глобальном уровне, который поможет странам совершенствовать готовность к борьбе с природными пожарами. Механизм обеспечит платформу / структуру для совершенствования знаний, практики, опыта и обучения всего лесопожарного сообщества на глобальном уровне.

### **3) Проект “Добровольное руководство по применению авиации при тушении пожаров”**

“Международная авиационная лесопожарная рабочая группа” (IFAWG) рекомендует принять добровольное руководство по применению авиации при пожароуправлении в регионе ЕЭК ООН и глобальном уровне, для повышения уровня безопасности и эффективности при использовании авиации при тушении пожаров. Принятие руководства стало бы частью более широкого соглашения по международному сотрудничеству, с целью совершенствования управления природными пожарами в региональном аспекте. Основная цель предложения состоит в том, чтобы внести существенный вклад для сокращения ущерба и избегания человеческих жертв от природных пожаров.

### **4) Белый Документ “Политика управления природными пожарами и международное сотрудничество в области пожароуправления в регионе ЕЭК ООН”**

Белый Документ определяет главные проблемы экологических и социально-экономических изменений, затрагивающих существующие и будущие режимы природных пожаров. Это позволяет сделать вывод, что международное сотрудничество в регионе ЕЭК ООН и на глобальном уровне имеет потенциал, чтобы быть мощным инструментом в увеличении готовности к угрозе природных пожаров и лучше понять и регулировать роль естественных пожаров и профилактических выжиганий. Взаимодействия, которые могут быть достигнуты через международное сотрудничество, могут и должны иметь соответствующий эффект и воздействие на комплексное управление природными землями, представляющими различную ценность. Используя и совершенствуя существующие обязательные и добровольные международные соглашения, предложения, внесенные на Региональном форуме ЕЭК ООН по трансграничному управлению пожарами, имеют существенный потенциал для дальнейшего развития. Белый Документ дает краткий набор заключений и рекомендаций, которые получены по результатам исследований и консультаций во время подготовительного процесса Форума.

## **Рекомендации**

Миссия группы специалистов ЕЭК ООН по лесным пожарам была выполнена после 33 лет работы. За этот период работа Группы расширилась до глобального уровня созданием Центра глобального мониторинга пожаров (GFMC), Глобальной сети по природным пожарам и была эффективной при оказании помощи в области развития национальной и региональной политики пожароуправления и осуществлению укрепления потенциала в управлении огнем на всех уровнях по всему земному шару. Учитывая изложенное, работа группы специалистов ЕЭК ООН по пожарам продолжится в пределах шести Региональных сетей по природным пожарам в регионе ЕЭК и включением других регионов по всему миру, и, таким образом, поддержит исполнение Хиогской Рамочной Программы Действий 2005-2015: "Усиление готовности стран и сообществ к стихийным бедствиям" через Глобальную сеть по природным пожарам, Группу специалистов по природным пожарам и Центр глобального мониторинга пожаров, действующий как Секретариат.

### **1) Способствовать пониманию и реагированию на проблемы с трансграничными пожарами**

Проблемы трансграничных пожаров требуют, чтобы правовая база на всех уровнях позволяла сотрудничать в пожароуправлении и определении совместных решений. В то время, как главный акцент должен быть сделан на сотрудничестве в управлении пожарами между различными ведомствами, имеющими общие границы, последствия дальнедействующего влияния эмиссии от пожаров требуют совершенствования существующих и, при необходимости, создания дополнительных протоколов, направленных на сокращение негативных последствий пожаров на международном уровне. Это обращение поддержано Конвенцией ЕЭК ООН по трансграничному загрязнению воздуха на большие расстояния (LRTAP) и рекомендациями международного конгресса "Лесные пожары и изменение климата" (Новосибирск, 11-12 ноября 2013).

### **2) Расширение объема и укрепление международного сотрудничества в управлении пожарами**

Предстоящее завершение работы Группы специалистов по пожарам совпадает с существующими в настоящее время и увеличивающимися в обозримом будущем проблемами с природными пожарами во всем мире. Эта комбинация факторов говорит о необходимости дальнейшего развития добровольной и обязательной для исполнения нормативной базы, направленной для подготовленности стран и сообществ в регионе ЕЭК ООН к чрезвычайным ситуациям, связанным с природными пожарами, увеличивая национальную и коллективную региональную управленческую способность через международное сотрудничество.

Это призывает к созданию добровольного регулирующего институционального плана действий, нацеленного на подготовленность государств и международных сообществ в регионе ЕЭК ООН к управлению природными пожарами.

### **3) Применение целостного подхода к управлению природными пожарами**

Любые рекомендуемые меры в подготовке потенциала государств и международных сообществ к природным пожарам требуют целостного подхода к интегрированному управлению пожарами и снижению риска пожаров. Этот подход должен включать действия, направленные на предотвращение природных пожаров, подготовку, реагирование и послепожарное восстановление на ландшафтном уровне, включая все типы экосистем, землепользование и землевладение. Акцент должен быть сделан на подходы с учетом участия местного населения.

#### **4) Принятие предложения и дальнейшее развитие Механизма международной поддержки по природным пожарам (IWSM) и Добровольного руководства по применению авиации при тушении пожаров**

Форум предлагает создать Механизм международной поддержки по природным пожарам (IWSM) для региона ЕЭК ООН и для глобального уровня, который поможет странам совершенствовать готовность к борьбе с природными пожарами.

Механизм обеспечит платформу / структуру, на базе которой можно получать передовые знания, хорошую практику, опыт и обучение на глобальном уровне на благо всех стран.

Кроме того, Форум рекомендует, чтобы государства-члены ЕЭК ООН приняли Проект руководства по применению авиации при тушении пожаров и поддержали их дальнейшее развитие. Форум рекомендует глобальному сообществу по природным пожарам также рассмотреть возможность принятия руководства<sup>1</sup>, чтобы полностью реализовать потенциальные выгоды последовательных и стандартизированных подходов в этой области.

#### **5) Поддержка международных конференций по природным пожарам**

Система ООН поддержала ряд международных конференций по природным пожарам (IWFC), проводимым под эгидой Международной стратегии ООН по снижению опасностей стихийных бедствий и ФАО, как и Североамериканской Комиссией по лесному хозяйству –Рабочей группой по пожароуправлению (NAFC-FMWG) и Международным Комитетом по взаимодействию (подкомиссия NAFC-FMWG), который следит за рядом конференций по природным пожарам. Форум рекомендует, чтобы любой будущий секретариат под эгидой ООН по природным пожарам на глобальном уровне продолжил поддержку ряда конференций по природным пожарам, включая предстоящую 6-ю международную конференцию, которая состоится в Республике Корея в октябре 2015 года.

#### **6) Изучение возможности для перехода от добровольных правил к более формализованной обязательной нормативной базе**

Учитывая усиливающееся воздействие огня и ущерб от пожаров, с одной стороны, и необходимые инвестиции в создание управленческих мощностей по природным пожарам на глобальном уровне, с другой стороны, выбор должен быть изучен с учетом того, что должен ли усиленный механизм пожароуправления развиваться от существующей в настоящее время добровольной структуры до более юридически формализованной под покровительством и поддержкой Организации Объединенных Наций, и при поддержке двусторонних и региональных структур.

Глобальная сеть по природным пожарам за прошлое десятилетие совершенствовала пожароуправление и осуществляла обмен профессиональной информацией. В настоящее время она может продолжить и расширить свою роль всеобъемлющей структуры на глобальном уровне, и быть ресурсом для нового усиленного глобального механизма сотрудничества в пожароуправлении. Эта структура должна обеспечить адаптацию и использование добровольных инициатив и арсенала опыта отдельных, национальных, региональных и международных участников.

Предложено изучить варианты создания Секретариата ООН, имеющего соответствующий мандат для внедрения глобальной программы пожароуправления, которая должна играть ведущую роль в обеспечении доступной и открытой передачи опыта и знаний на глобальном уровне. Ключевая задача такого Секретариата состояла бы в том, чтобы стать ресурсом для осуществления предложенного Механизма международной поддержки по природным пожарам (IWSM), доработки и применения Руководства по применению авиации при тушении пожаров. Он будет построен на общем, согласованном подходе с агентствами ООН и

---

<sup>1</sup> Примечание: текущий проект Руководства по применению авиации при тушении пожаров, представленный на Форуме, должен быть доработан. Рекомендация по принятию руководства основана с учетом того, что детали Рекомендаций все еще дорабатываются, и Руководство, как представляется, будет "живым" документом, в котором детали будут меняться с учетом необходимых соответствующих требований.



программами, другими международными организациями, которые имеют мандат или включены в решение соответствующих проблем. Должно быть также обеспечено финансирование Секретариата и его деятельности, а также Глобальной и Региональных сетей по природным пожарам, как и создаваемых Региональных ресурсных центров по пожароуправлению.

## **7) Поиск интереса Организаций ООН**

Группа специалистов ЕЭК ООН по лесным пожарам должна быть рассмотрена с точки зрения подготовки ряда совместных возможных организационных сценариев, которые гарантируют дальнейшую успешную работу группы, которую она выполняла до сих пор, не будет прерываться, создавая вакуум, но скорее выйдет на глобальный уровень с новым мандатом и организационным устройством. Основанный на этих принципах руководитель Группы будет налаживать контакты и искать интересы организаций ООН. Результаты консультаций будут обсуждены группой специалистов по лесным пожарам на совещании до июля 2014 года.