

# Marco de Gobernanza sobre Incendios Forestales

## Principios orientadores para Adaptar Estrategias, Políticas y Gestión al Cambio Global

Con más de 300 millones de hectáreas quemadas anualmente, los incendios forestales asumen características cada vez más extremas y causan impactos más graves en poblaciones y ecosistemas. Son un problema local con consecuencias globales. El fuego aplicado en el uso y el cambio de uso del suelo y la creciente severidad de los incendios forestales, así como su dificultad de control, reflejan las dinámicas socioeconómicas, los incentivos económicos y las políticas públicas que determinan el uso y la ocupación del suelo. La diversidad de razones subyacentes del uso del fuego y de las causas de los incendios forestales, su naturaleza sistémica y un número creciente de partes interesadas con visiones y soluciones diferentes exigen que la dicotomía más simple de prevención y extinción deje paso a un marco más sólido capaz de abordar la complejidad y la incertidumbre. Con el fin de preparar mejor a las sociedades para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible y garantizar menores pérdidas por los incendios, la comunidad técnica y científica reunida en la 8ª Conferencia Internacional sobre Incendios Forestales en Oporto, propone un modelo de gobernanza del fuego (Landscape Fire Governance Framework / Marco de Gobernanza sobre Incendios Forestales) que reúne a gobiernos, empresas, academia y miembros de la sociedad civil en soluciones equilibradas y técnicamente respaldadas. Este marco de gobernanza presenta las directrices para el desarrollo de este modelo.

## Resumen

- i. Los incendios forestales imprevistos e incontrolados están aumentando, en correlación con los cambios sociales, económicos y ecológicos. Esto crea impactos socioeconómicos directos e indirectos, como la pérdida de vidas, propiedades y medios de subsistencia, problemas de salud y seguridad, y un impacto negativo en el medio ambiente - y por lo tanto el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- ii. El Marco de Gobernanza sobre Incendios Forestales ("marco") constituye un conjunto de principios rectores, objetivos y propuestas de gobernanza, para adaptar las estrategias, las políticas y la gestión del fuego a nivel global, respondiendo a los retos globales. El marco está dirigido a los responsables políticos y a los responsables de la toma de decisiones.
- iii. Según el marco, el manejo integrado del fuego se considera crucial para la gestión sostenible del paisaje, desarrollando modelos de gobernanza que aborden el riesgo e involucren a las diferentes partes interesadas, reuniendo la diversidad de conocimientos científicos y culturales, valores y opciones políticas. Se proponen directrices internacionales, como una orientación hacia la gestión del creciente riesgo de incendios forestales.
- iv. Aunque el marco fomenta la aplicación de iniciativas nacionales o locales contrastadas y orientadas al futuro, en particular las basadas en patrimonios tradicionales, los Principios de Referencia propuestos ofrecen objetivos y enfoques compartidos en común para el manejo integrado y sostenible del fuego y la reducción del riesgo y las consecuencias de los incendios forestales, basados en los mejores conocimientos técnicos y en las últimas investigaciones y conocimientos científicos.
- v. Es necesario actuar reforzando las prácticas actuales de manejo del fuego, ya que la respuesta a un reto tan complejo requiere la mejor coordinación posible entre todas las partes interesadas. Del mismo modo, la puesta en valor de las zonas rurales ayudará a las personas a obtener un beneficio sus tierras, lo que a su vez les permitirá cuidarlas y gestionarlas mejor, reduciendo la exposición y la vulnerabilidad a los incendios forestales. También es necesario actuar

cambiando los comportamientos, evitando acciones que provoquen incendios imprevistos e incontrolados. Si estas acciones fallan, es necesaria una respuesta. Para ello se necesitan programas de formación y cualificación, para proteger el medio ambiente y la sociedad.

- vi. El modelo de gobernanza propuesto requiere la evaluación del riesgo de incendios y la determinación de cómo las comunidades y culturas lo perciben y aceptan los impactos. Esa percepción impulsa la gestión del riesgo y ayuda a comunicar con claridad. El compromiso de las partes interesadas es crucial para el modelo de gobernanza, y contar con su participación en la toma de decisiones ayuda a supervisar y aspirar a una mejora continua, medir los avances y planificar a más corto plazo en un contexto de incertidumbre.
- vii. El modelo de gobernanza reconoce que los incendios tienen una cadena de valor más amplia que solo la prevención, la extinción y la recuperación y, como tal, propone una cadena de valor donde todos los actores responsables tengan un papel que desempeñar. Esto requiere acciones integradas y buena comunicación entre todos los actores, ya que se deben comprender cuáles son los desafíos y qué debates se requieren.
- viii. Para lograr una mejor integración de las partes interesadas y una comunicación clara, los órganos de gobernanza generales son herramientas útiles política y técnicamente fortalecidas, que facilitan la coordinación nacional y la cooperación internacional.
- ix. La cooperación internacional se beneficia de programas de cualificación y formación, basados en estándares ampliamente aceptados, fomentando la eficacia y la eficiencia de la cooperación transfronteriza, pero también creando una buena plataforma para el intercambio de información sobre las mejores prácticas en todas las etapas de la cadena de valor de los incendios forestales.
- x. De cara al futuro, y basándose en este marco, se invita a los países a promover la gestión integrada del fuego salvando las distancias existentes mediante opciones de gobernanza que fomenten el diálogo interinstitucional e intersectorial, y a aunar esfuerzos para fortalecer las redes y los centros de recursos temáticos para el intercambio nacional e internacional de las mejores prácticas e innovación. En el marco de las Naciones Unidas, este marco también podría servir de base para otros acuerdos vinculantes.
- xi. Se busca un mecanismo internacional, en el marco de las Naciones Unidas, para promover la aplicación de un programa global de gestión integrada del fuego, y para facilitar la financiación de las acciones de gestión integrada del fuego, en todo el mundo.
- xii. La gestión integrada del fuego requiere pasar de la mera gestión a modelos de gobernanza sólidos y a la participación de las partes interesadas con funciones claramente establecidas en todas las fases de la cadena de valor, programas de formación y cualificación y una cooperación internacional reforzada.

Compromisos transfronterizos a largo plazo que reúnan programas internacionales de cualificación y formación que fomenten la eficacia y la eficiencia de la cooperación transfronteriza. Plataformas destinadas a compartir el desarrollo científico y los conocimientos sobre incendios, garantizando el enfoque intersectorial para la gestión del riesgo de incendios forestales.

Cooperación Internacional

### Órganos de gobierno

Órganos facilitadores, de ámbito general y con poder político, que trabajan con todas las partes interesadas.

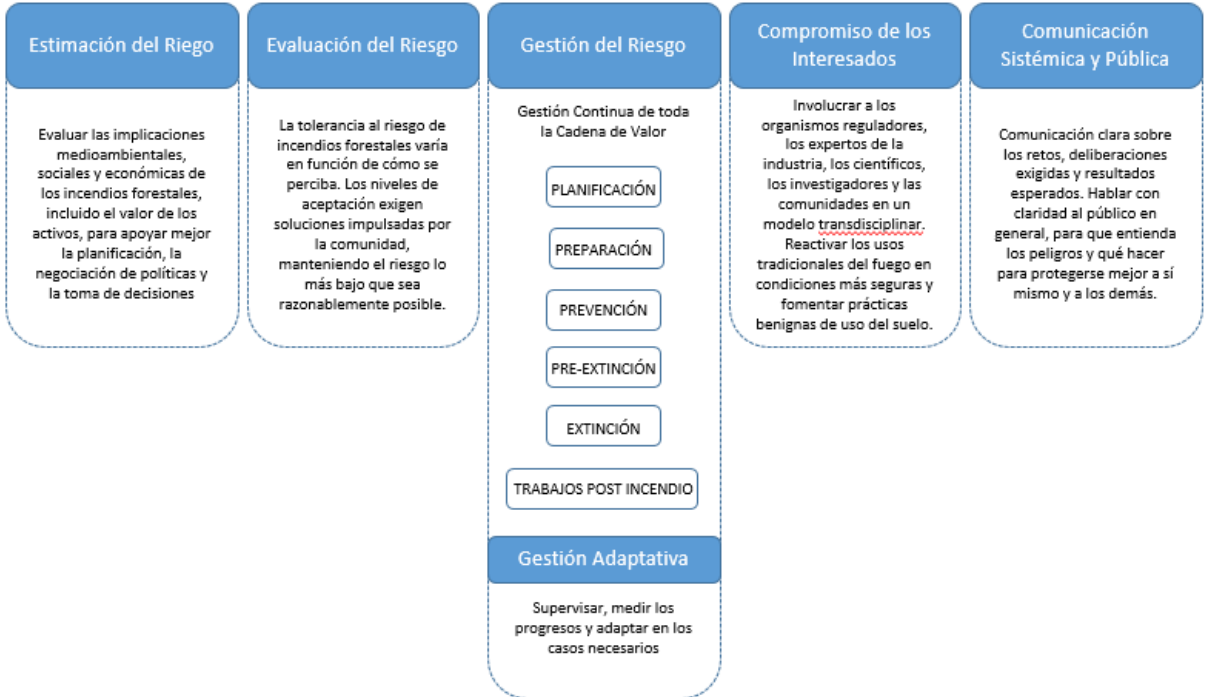


Diagrama resumido de gobernanza sobre incendios forestales

## Preámbulo

1. En promedio más de 300 millones de hectáreas (3 millones de kilómetros cuadrados) de paisajes con vegetación natural, culturales, rurales, urbanos e industriales se ven afectados anualmente por el fuego. Una gran proporción de la superficie mundial quemada se debe a incendios naturales recurrentes, provocados por rayos, a incendios provocados por la acción del hombre debido a negligencias o intencionados, o al uso tradicional del fuego en la gestión de la tierra, como parte de regímenes de incendios históricos y sostenibles.
2. Sin embargo, una parte importante de los incendios forestales no planificados ni controlados tiene efectos perjudiciales para el medio ambiente y la sociedad. El problema va en aumento debido al refuerzo e influencia mutua de las consecuencias de los cambios sociales, económicos y ecológicos (por ejemplo, cambios en el uso del suelo, cambios demográficos, degradación de los ecosistemas, propagación de especies invasoras) y el cambio climático.
3. En algunas regiones, estos cambios se han visto magnificados por un énfasis persistente y generalizado en la exclusión del fuego y la extinción de incendios. Mientras se persigue eliminar el fuego de los paisajes, la excesiva dependencia de la extinción de incendios a menudo da lugar a la acumulación y continuidad del combustible, lo que conduce a un aumento del peligro y riesgo de incendios forestales en muchas regiones. Esta tendencia se ve amplificada por el continuo abandono de las tierras rurales en muchas zonas, lo que aumenta las superficies susceptibles al fuego y genera las condiciones para que se produzcan cada vez más incendios forestales de gran intensidad y gravedad.
4. El cambio climático contribuye a la aparición y duración de sequías en muchas zonas del mundo, asociadas a olas de calor, al agravamiento de los impactos de las políticas de exclusión del fuego y al abandono del cultivo intensivo de la tierra. Esto, a su vez, provoca la acumulación de combustible inflamable, lo que da lugar a incendios forestales extremos complicados y a menudo imposibles de controlar. Además, los impactos posteriores a los incendios, como la pérdida de las capas superficiales del suelo, las inundaciones y los corrimientos de tierra, y la erosión del terreno, suelen provocar la degradación de la estabilidad y la productividad de los paisajes naturales y culturales. La degradación de la cubierta vegetal inducida por los incendios conduce a una pérdida de biodiversidad y a una reducción de la capacidad de captura de carbono terrestre. Los incendios forestales también tienen impactos socioeconómicos directos, a través de la pérdida de vidas y la pérdida o daños en medios de subsistencia, propiedad e infraestructuras críticas, así como impactos indirectos, por ejemplo, en la salud humana y la seguridad, causando lesiones y, a través de la exposición al humo, problemas de salud a corto y largo plazo y mortalidad prematura.
5. Dado que los esfuerzos de mitigación del cambio climático dependen en gran medida de asegurar el potencial de los bosques y otros tipos de vegetación, incluidos los terrenos orgánicos como turberas y humedales, como sumideros de carbono a largo plazo, es fundamental garantizar que las instituciones minimicen el riesgo de perder este potencial a largo plazo. Al mismo tiempo, es necesario resolver los conflictos entre las políticas de gestión del suelo y otros objetivos políticos. Por ejemplo, la necesidad de reducir la acumulación de combustibles inflamables y la necesidad de proteger los ecosistemas caracterizados por una gran biodiversidad y almacenamiento de carbono deben equilibrarse cuidadosamente.

6. Para garantizar que los incendios forestales y el uso inadecuado del fuego en el uso del suelo y el cambio de uso del suelo no contribuyan a la deforestación, la pérdida de biodiversidad y la transferencia de carbono a la atmósfera, poniendo en peligro los esfuerzos para mitigar las consecuencias del cambio climático y para implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se necesitan mejoras significativas en las políticas y procesos para mejorar las capacidades de gestión integrada del fuego desde el nivel local hasta el nacional e internacional.
7. Los factores que impulsan el problema, su interconexión, el número de diferentes partes interesadas, la dispersión de los conocimientos, a menudo de difícil acceso, y la gran carga económica, requieren el desarrollo de modelos de gobernanza que permitan afrontar los retos de este problema perverso y su riesgo sistémico.
8. En muchos países, las políticas y acuerdos institucionales actuales abordan la gestión del fuego desde perspectivas, servicios y acciones sectoriales, sin conexión y, por tanto, son insuficientes para hacer frente a la ambigüedad, complejidad e incertidumbre del problema. En general, no se abordan las causas subyacentes de la vulnerabilidad de la sociedad y el medio ambiente a los incendios forestales y no se planifican ni se invierte a largo plazo en la gestión integrada del fuego. Por el contrario, las prioridades y las inversiones se centran predominantemente en la exclusión del fuego y la extinción de incendios, lo cual crea una falsa sensación de seguridad ante la incertidumbre futura.
9. Por lo tanto, es recomendable transitar de los enfoques tradicionales centrados en el Estado y en la respuesta, con organismos gubernamentales organizados jerárquicamente, a sistemas de varios niveles en los que participen diferentes actores sociales, institucionales y políticos, con sus diferentes expectativas y percepciones, basados en la inclusión de la diversidad de conocimientos, valores e intereses políticos que enmarcarán los principios de referencia internacionales de la gestión integrada del fuego.
10. Los países que han destacado en los enfoques de mando y control y de gestión del fuego, así como los que ahora están más expuestos al problema, se beneficiarán de unos principios de referencia que les ayuden a avanzar hacia una mejor gobernanza a nivel local, regional, nacional e internacional. Además, se necesita un instrumento internacional, que se apoye y refuerce el camino recorrido por las iniciativas y logros en la cooperación internacional en la gestión integrada del fuego. Se anima a los países, organizaciones intergubernamentales y otras partes interesadas a que apoyen el llamamiento en favor de un Marco Internacional de Gobernanza sobre Incendios Forestales, que aborde los crecientes riesgos y daños al medio ambiente y a la sociedad mediante el desarrollo de políticas y la respectiva gobernanza para su aplicación.
11. El Marco Internacional de Gobernanza sobre Incendios Forestales y sus principios de referencia ayudarán a los líderes de los países a desarrollar políticas y gobernanza que aprovechen los conocimientos existentes sobre la gestión integrada del fuego y permitan el desarrollo de disposiciones legales, financieras y programas de apoyo, creadas a partir de estructuras institucionales y la participación activa de la sociedad civil. También es un instrumento para utilizar los mejores conocimientos técnicos, armonizar referencias técnicas, formación, creando protocolos de ayuda mutua a nivel internacional, según las capacidades y necesidades, y mecanismos renovados sobre gobernanza del riesgo.

12. Los delegados asistentes a la 8ª Conferencia Internacional sobre Incendios Forestales, celebrada en la ciudad de Oporto, Portugal, del 16 al 19 de mayo de 2023, reconocen el Marco Internacional de Gobernanza sobre Incendios Forestales como un instrumento para hacer frente a la creciente ocurrencia de incendios forestales graves y al mal uso del fuego en el cambio de uso del suelo que están creando impactos negativos significativos al medio ambiente y la sociedad.
13. Los delegados están decididos y comprometidos a fomentar la adopción del marco que se expone a continuación, trabajando así para reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia de los paisajes naturales, culturales y urbano-industriales y de la sociedad que vive en ellos frente a los incendios forestales, ayudando a una mejor reconstrucción y conduciendo a una reducción de las pérdidas de vidas y recursos y una reducción y mitigación general del riesgo de desastres provocados por incendios forestales, sustituyendo progresivamente el sistema organizativo en silos y promoviendo acciones conjuntas.
14. Este marco ayudará a proteger el patrimonio natural, cultural e intangible, trabajando estrechamente con las comunidades, en particular con aquellas en las que el fuego es de uso ancestral y tradicional, con especial atención a los grupos de población más vulnerables, con el objetivo de aprender unos de otros y promover técnicas basadas en la evidencia científica y condiciones más seguras para el uso del fuego, sin vínculos de jurisdicciones y fronteras.

## Objetivos y Resultados Esperados

### Objetivos

15. El desarrollo de políticas integradas de gestión y gobernanza de incendios forestales debería tener en cuenta su doble faceta. Por un lado, en muchos paisajes naturales y culturales los incendios, el uso ancestral del fuego, así como el uso del fuego prescrito basado en evidencias científicas avanzadas, han sido históricamente, y seguirán siéndolo en el futuro, importantes para mantener los procesos naturales de los ecosistemas y esenciales para la gestión sostenible de una serie de sistemas de uso del suelo. Por otro lado, debido a la evolución socioeconómica y a los cambios en el uso del suelo y en el clima, muchos paisajes naturales y culturales y la sociedad que vive en ellos son cada vez más vulnerables a incendios incontrolados de mayor tamaño, intensidad y gravedad. En muchas regiones, la creciente vulnerabilidad del territorio y las personas a los incendios forestales puede atribuirse al abandono del uso tradicional del suelo incluido el uso tradicional del fuego en el medio rural.
16. Dado que la gestión del territorio es esencial para determinar la ocurrencia y los impactos potencialmente beneficiosos frente a los destructivos del fuego, el objetivo general de este Marco con sus Principios de Referencia es gestionar el territorio y el fuego para aumentar la resiliencia de los paisajes rurales frente a los incendios forestales en lugar de intentar eliminar el fuego de los paisajes. A diferencia de la mayoría de los peligros geológicos e hidrometeorológicos, como terremotos, tsunamis, huracanes o lluvias extremas, los incendios forestales no controlados representan un peligro y un riesgo que en muchos casos puede prevenirse. La gestión integrada del fuego sintetiza los requisitos previos de los paisajes culturales y naturales vivos y de la sociedad con el objetivo de mantener o restaurar un territorio sostenible, productivo y resistente a las perturbaciones como espacio seguro para las personas que viven en ella.

17. Dado que se dispone de conocimientos tradicionales y avanzados sobre los principios de la gestión integrada del fuego para todos los tipos de vegetación, debería promoverse la aplicación sistemática de la misma, especialmente los enfoques de gestión del fuego basados en las comunidades, dando prioridad al intercambio de conocimientos entre países y continentes. Para poner en práctica esta gestión, existe una demanda de crear capacidades, realizar inversiones y llevar a cabo una labor de divulgación a escala global. Los países y las organizaciones internacionales deberían apoyar los programas, comités, y grupos de trabajo, internacionales, regionales o locales, para el desarrollo de capacidades, incluida la formación en gestión del fuego. Se necesitan acuerdos bilaterales y multilaterales jurídicamente vinculantes e instrumentos de intercambio voluntario.
18. Estos objetivos del Marco abordan, entre otros, los Objetivos de Desarrollo Sostenible 13 y 15 y cumplen los Principios de Referencia y las Prioridades de Acción del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (SFDRR). Además, una gestión integrada del fuego eficaz puede suponer una contribución responsable para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, mantener o aumentar las reservas de carbono terrestre en todos los tipos de vegetación y garantizar el funcionamiento de los ecosistemas. Una gestión eficaz contribuirá a la aplicación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Acuerdo de París, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD), la Convención del Patrimonio Mundial (CPM) y otros convenios internacionales como el Convenio de Ramsar relativo a los humedales o el Convenio del Consejo de Europa sobre la conservación de la vida silvestre y el medio natural en Europa (Convenio de Berna) y el Acuerdo Euro-Mediterráneo sobre Riesgos Mayores.

## Resultados esperados

19. El resultado esperado del Marco es lograr:

Una reducción significativa de las pérdidas impulsada por una mayor experiencia en cada componente de la cadena de valor, una mejor gobernanza del riesgo que incorpore las últimas investigaciones y conocimientos científicos, y un conjunto definido de responsabilidades y rendición de cuentas en el que cada parte interesada tenga una visión clara de su ámbito de actuación, en el que se acceda fácilmente a la información sobre el riesgo y se evalúe adecuadamente, se acuerde la cooperación institucional, las comunidades participen y tengan voz activa en el proceso, y la comunicación sea más clara, objetiva y transparente.

20. Además, estos objetivos ayudan a fortalecer la interoperabilidad y, por lo tanto, la eficacia y eficiencia de la respuesta internacional a las emergencias por incendios forestales.

## Principios orientadores

21. Se anima a los gobiernos y a las agencias gubernamentales a superar la mentalidad de silo donde cada institución trabaja de forma vertical, centrada en sus mandatos sectoriales, y a adoptar un enfoque integrado en la elaboración de políticas, con soluciones de alcance más amplio y transversal y a compartir responsabilidades y presupuestos, basándose en las buenas prácticas ya establecidas por muchos países.

22. El desarrollo de políticas nacionales de gestión del riesgo de incendios debe basarse en un consentimiento políticamente neutral y bipartidista, ya que puede ser necesario legislar para iniciar y consolidar cambios estructurales estables y duraderos en la administración y desarrollar y financiar programas que vayan más allá de los periodos electorales del gobierno nacional.
23. Aunque deben tenerse en cuenta los contextos nacionales, incluidas sus leyes y herencias culturales, el Marco debe guiarse por un conjunto sólido de principios, a los que puedan adherirse todas las partes interesadas, creando confianza y haciendo avanzar el cambio. Los principios clave son, entre otros:
  - a. **Orientación al impacto** - Las acciones buscan obtener resultados en beneficio de la ciudadanía y su patrimonio material, cultural e histórico, para salvaguardar su seguridad, sus fuentes de sustento y el valor social, medioambiental y económico de su contexto, considerando al mismo tiempo los impactos a largo plazo.
  - b. **Estrategias de retroalimentación** - La evaluación de riesgos tiene en cuenta la incertidumbre y, por tanto, requiere la incorporación de múltiples escenarios futuros.
  - c. **Diseño de políticas en orden ascendente** - La definición de políticas públicas considera las expectativas y el conocimiento de las comunidades locales, involucrándolas en los procesos de toma de decisiones. El desarrollo de políticas y la planificación estratégica deben ser holísticos, abordando el problema de los incendios a nivel de paisaje e incluyendo todos los mandatos institucionales relevantes y el potencial y la capacidad de contribución de la sociedad civil.
  - d. **Progresividad en la transición** - Siempre que los modelos de gobernanza actuales requieran un cambio, la transformación de esos modelos hacia este marco será gradual, especializando las competencias más necesarias mientras se producen los reajustes institucionales necesarios.
  - e. **Subsidiariedad** - Las acciones evolucionan en función de las capacidades de respuesta cada nivel, activando los niveles posteriores siempre que los inmediatamente anteriores hayan agotado su capacidad.
  - f. **Uso plural de los recursos** - El compromiso de los recursos operativos se hará de acuerdo con las condiciones actuales, dando prioridad a la extinción cuando sea necesario, y priorizando la prevención cuando no exista riesgo de ignición y progresión de incendios.
  - g. **Asignación racional de recursos** - La utilización de los recursos y su traslado en cualquier actuación busca la eficiencia, evitando la inadecuación de recursos, la asignación desproporcionada y el mal control del gasto. Las acciones se ajustan a objetivos cuantificables y valorables.
  - h. **Formación de los agentes** - Los agentes implicados en todas las acciones poseen la cualificación necesaria para llevar a cabo las misiones asignadas en cada momento en tareas de respuesta, técnicas, dirección, mando o maniobra. Los agentes implicados tienen acceso a los recursos materiales necesarios para el éxito de la misión, y todos los recursos operativos disponen de las condiciones físicas, médicas y psicológicas adecuadas a sus tareas, a todos los niveles.



- i. **Flexibilidad operativa** - Las operaciones se planifican y desarrollan en función de las necesidades del momento o previstas, de acuerdo con el análisis de la información meteorológica o circunstancias previstas, buscando contar con suficientes recursos para la respuesta y su movimiento previo en el espacio y en el tiempo. La preparación operativa obedece a la necesidad previsible y no a un calendario establecido.
- j. **Transparencia** - Todos los procedimientos son auditables y se realizan de acuerdo con criterios establecidos y claramente identificados. La motivación para realizar cualquier acto debe estar claramente justificada y publicada. La actuación de los agentes está sujeta a información pública.
- k. **Evaluación** – Todos los agentes y sus actuaciones son analizados y evaluados con vistas a la mejora continua del sistema, y de ellos mismos individualmente, cuando sea necesario. Esta información debe sustentar un sistema de lecciones aprendidas.
- l. **Memoria** – Los agentes desarrollan su actividad en un proceso evolutivo que considera la historia del país, sus instituciones y todos aquellos que han sido gravemente afectados por los fenómenos que tratan de evitarse o mitigarse.
- m. **Transdisciplinariedad e innovación** – La política, la planificación estratégica y la toma de decisiones relevante se basarán en un conocimiento científico sólido y multidisciplinar teniendo en cuenta las capacidades tecnológicas y la innovación. Esto incluirá considerar la reactivación de prácticas de uso de la tierra tradicionales, socioeconómicamente sólidas y ambientalmente favorables.
- n. **Coherencia** – Las normas y actividades sobre la gestión del fuego de las instituciones estatales y otras partes interesadas deberán ser coherentes (armonizadas) y cumplir con la política nacional general de gestión del fuego y su plan de implementación. Los Planes Nacionales de Gestión del Fuego deben ser considerados en todas las actividades individuales, institucionales y de planificación sectorial.
- o. **Coordinación** – La implementación de acciones bajo los Planes de Gestión del Fuego deberá ser monitoreada ~~se supervisará~~ de forma permanente y altamente coordinada.

## Prioridades de Acción

- 24. Ha llegado el momento de realizar un esfuerzo de cooperación mundial para mejorar la gobernanza sobre el riesgo de incendios forestales. Este esfuerzo debería abarcar a las comunidades locales, comprendiendo sus necesidades y teniendo en cuenta su patrimonio y sus formas ancestrales de interactuar con el fuego y de vivir de la tierra. A tal fin, deberían priorizarse las siguientes acciones.

### Fortalecimiento del modelo de gobernanza

- 25. La gobernanza en la gestión de incendios forestales se beneficia de la decisión de lo que es adecuado para cada nivel de gobierno, evitando las brechas entre los niveles más altos de toma de decisiones, como el nivel nacional o internacional y el nivel local. Dado que los incendios forestales son el resultado de muchos factores y afectan muchas áreas de la sociedad y el gobierno, incluidos entre otros, el medio ambiente, la agricultura, el desarrollo rural, el ámbito forestal, la economía y la salud, es necesario actuar a través de un órgano de gobernanza global e intersectorial, adecuado para ayudar a cerrar las brechas políticas e institucionales y reforzar el diálogo y la coordinación entre todos los ámbitos de especialización e intervención relevantes.

## Valorar las zonas rurales

26. Con las amenazas actuales a nivel global y local, como el cambio climático, cambios socioeconómicos, migración y otros factores que influyen y contribuyen al desarrollo sostenible, las zonas rurales deben desarrollarse teniendo en cuenta principios diseñados para la transición a una bioeconomía verde, circular y baja en carbono. Estas iniciativas se centran en la conservación de la biodiversidad y la mejora de los recursos, variables necesarias para el desarrollo sostenible, en particular en las regiones rurales, caracterizadas por el considerable potencial (infraexplotado) de las actividades relacionadas con la bioeconomía y la economía circular, la multifuncionalidad y la agricultura sostenible, el sector forestal y la conservación de la naturaleza. Es necesario adoptar medidas que incrementen el valor de las zonas rurales para animar a la población a gestionarlas activamente.

## Gestión activa de las zonas rurales

27. Cuidar de la tierra y de las comunidades requiere conocer los riesgos, ser capaz de anticipar y minimizar los peligros y tomar las medidas oportunas y eficaces para responder a un incendio forestal de forma individual y colectiva. Dado que la gestión sostenible y la protección eficaz de las tierras y las comunidades contra los incendios forestales reducirán las externalidades negativas para la comunidad local, nacional y global, es necesario capacitar y subvencionar económicamente a los agentes locales para que desarrollen las capacidades institucionales y técnicas adecuadas. Es necesario actuar gestionando las zonas rurales, para reducir impactos y preparar mejor las tierras para la ocurrencia de incendios.

## Cambio de actitud y comportamiento

28. Adaptar comportamientos humanos puede ayudar a limitar o reducir los niveles de exposición y vulnerabilidad del paisaje. El cambio de conductas tiene como objetivo promover la adopción de prácticas de prevención y protección más adecuadas entre la población, y por tanto reducir las fuentes de ignición. Es necesario actuar conciliando los intereses comunales, ofreciendo medios alternativos para la gestión de combustibles inflamables y manteniendo a la población informada sobre las mejores prácticas para evitar los impactos negativos del fuego y mantenerse seguros.

## Entrenamiento y Cualificación

29. Un modelo de formación y cualificación debe ser diseñado para promover una mayor coordinación entre las entidades que intervienen en la gestión del fuego, incorporando conocimientos efectivos a la gestión integrada, alineándolos con los principios de especialización y profesionalidad. La sistematización es necesaria para asegurar que la multiplicidad de actores, según su tamaño y características específicas, y la propia complejidad del sistema, puedan adaptarse a este nuevo modelo. Debe ser un modelo que simplifique todas las funciones que se realizan y que, al mismo tiempo, garantice la consistencia y coherencia de las mismas.
30. La cualificación de los agentes se puede alcanzar a través de un Programa de Cualificación (PC) en el marco de las políticas nacionales de gestión integrada del fuego, que abarque todas las funciones del sistema, dotándolas de las competencias adecuadas a las características específicas de su misión, asegurando que el sistema cuente con agentes cualificados a corto, medio y largo plazo. De esta manera, la cualificación es un facilitador que atraviesa toda la cadena de valor del fuego. Se recomienda una asociación multi-institucional para la realización del PC, definiendo los mecanismos de regulación, implementación y, en consecuencia, seguimiento y evaluación. Es necesario actuar para crear o reforzar un espacio de

colaboración permanente, destinado al estudio, planificación y propuesta estratégica del sistema, para el aprendizaje continuo en una plataforma donde todas las partes interesadas estén representadas, asegurando la correcta implementación del PC.

## Gobernanza

31. Con el aumento del riesgo de incendios forestales, los líderes políticos y las agencias estatales se enfrentan a retos complejos ya que las agencias responsables de la gestión del territorio y la gestión de los incendios están bajo presión para presentar certeza y competencia. Las diferencias críticas de poder, autoridad y capacidad dentro de las instituciones y actores relevantes y entre ellos, pueden ser un impedimento para la comunicación y la cooperación informadas, ya que abordar el riesgo de incendios forestales implica compromisos entre valores e intereses contrapuestos de todos ellos. El riesgo de incendios forestales debería considerarse como algo negociado con las partes interesadas en lugar de simplemente determinado por modelos cuantitativos que podrían no tener en cuenta las necesidades de las partes interesadas.
32. Estos desafíos revelan que los incendios forestales representan un riesgo sistémico complejo, que requiere el desarrollo de un modelo de gobernanza basado en los principios rectores propuestos. Este modelo de gobernanza debe considerar las orientaciones que se describen a continuación.

### Estimación del riesgo de incendio

33. La caracterización del riesgo, que incluye la identificación del peligro y la evaluación de la exposición y la vulnerabilidad, es un requisito previo para una evaluación eficaz del riesgo de incendios, que constituye la base de conocimientos para todas las actividades de gestión del fuego. También es crucial evaluar las implicaciones medioambientales, sociales y económicas de los incendios forestales e incluir las variables de valor de los activos para respaldar mejor las negociaciones y decisiones futuras. Además, la evaluación del riesgo debería incluir análisis predictivos y proyecciones en diferentes escenarios para evaluar la actividad de los incendios en diferentes escenarios futuros socioeconómicos, climáticos y medioambientales, teniendo en cuenta los factores que pueden afectar al riesgo de incendios a lo largo del tiempo.
34. También debería evaluarse la percepción del riesgo de los diferentes grupos socioeconómicos, entendiendo el conocimiento y comprensión de los incendios forestales, y dándose cuenta de cómo pueden formularse e incluirse las opiniones y preocupaciones de las partes interesadas. Además de la importancia para el proceso de evaluación del riesgo, también ayudará a definir mecanismos de alerta temprana, que sean fácilmente comprensibles por las poblaciones expuestas, evitando impactos de eventos potencialmente dañinos.
35. Las metodologías utilizadas en este proceso deben adaptarse al nivel de gobernanza en el que se utilizan, y deben ser claras, idealmente consensuadas, coherentes y debidamente comunicadas.

### Evaluación y tolerancia del riesgo de incendios forestales

36. Las tolerancias al riesgo de incendios forestales varían, dependiendo de cómo las diferentes poblaciones y culturas perciben y aceptan los impactos. Al evaluar el riesgo, se deben caracterizar los niveles de aceptación, reconociendo la necesidad de soluciones impulsadas por la comunidad y considerando la probabilidad y la gravedad de los eventos, manteniendo el riesgo tan bajo como razonablemente sea posible.

## Gestión del riesgo de incendios forestales

37. El riesgo debe gestionarse para alcanzar los niveles de aceptación, teniendo en cuenta los principios rectores de la gestión integrada del fuego. En la gestión del riesgo la gobernanza es de suma importancia, impulsando a los agentes de los sectores públicos y privados, corporativos e individuales, la cooperación intersectorial, promoviendo activamente el trabajo en todas las etapas de la cadena de valor de la gestión integrada del fuego.

## Manejo Integrado del Fuego – La Cadena de Valor

38. La cadena de valor del manejo integrado del fuego reconoce que antes, durante y después del uso del fuego o de un incendio forestal, se debe determinar quiénes son informados, competentes y responsables de las tareas asignadas en cada etapa de la cadena de valor. Las siguientes etapas se centran en la reducción del riesgo de incendios forestales, para lo cual el uso seguro y sostenible del fuego en la gestión de ecosistemas naturales y paisajes culturales es un elemento integral. Los requisitos previos para una realización con éxito, anexos a este marco, son una herramienta de orientación:
  - a. La **planificación** define las acciones y los recursos necesarios para implementar los programas y proyectos que ayudarán a cumplir los objetivos de gestión del fuego. Las directrices estratégicas deben establecer principios rectores nacionales adaptables a todos los niveles inferiores, al mismo tiempo que permitan la preparación de directrices operativas, traduciendo la estrategia en acciones que se puedan ejecutar en el paisaje. Para que todos los actores puedan llevar a cabo sus actividades, se necesitan presupuestos unificados y adecuados.
  - b. La **preparación** incluye los procesos vinculados a la planificación y la ejecución destinados a garantizar que los ciudadanos y las organizaciones también estén preparados para actuar según las mejores prácticas de seguridad. Entre ellos se incluyen la educación y el desarrollo de capacidades a nivel comunitario, el impulso de los cambios en el comportamiento y la ayuda a las personas para que aprendan a auto protegerse, lo que se logra mejor a través de la participación activa de los ciudadanos y la sociedad en general. La preparación también incluye comunicar el riesgo de una manera fácil y asumible por todos. Comunicar el riesgo de manera oportuna y sencilla ayudará a las personas a utilizar las herramientas y los recursos que han adquirido para tomar medidas y evitar la exposición a incendios forestales no deseados.
  - c. La **prevención** implica la puesta en marcha de iniciativas que reduzcan la exposición y vulnerabilidad al fuego, actuando sobre estas variables para que el fuego no tenga efectos destructivos o para que incluso los elementos en riesgo se reduzcan o anulen la exposición.
  - d. La **pre-extinción** es un estado de preparación, de prestar atención a la necesidad de una intervención inmediata que precede a la extinción para garantizar que el sistema esté listo y tenga la mejor información para poder actuar. La pre-extinción requiere la evaluación de riesgos, para analizar los parámetros que determinan el aumento de la capacidad de respuesta e información a la población, la vigilancia, para enviar recursos de vigilancia y fuerzas de seguridad disuasorias a las zonas críticas, y el pre-posicionamiento, para situar preventivamente a los equipos de extinción y ayuda en las áreas críticas.
  - e. La **extinción** es la etapa que consiste en extinguir un incendio forestal y desplegar operaciones de apoyo para ayudar a las personas afectadas o potencialmente afectadas por la evolución de un incendio forestal, mitigando sus consecuencias.

- f. Las operaciones **posteriores al incendio** incluyen los procesos que tienen lugar después del incendio (o durante un incendio, en sectores ya considerados seguros). El post-incendio es la etapa para concluir la investigación de las causas del evento, reparar los daños de la extinción del fuego, restaurar las tierras y recuperar las comunidades volviendo a su punto de partida e identificando las lecciones aprendidas, tanto en la mejora como en las prácticas que ya funcionan bien, incluyendo las fuentes de conocimiento de todos los sectores, públicos y privados. Las acciones posteriores a los incendios son la oportunidad que no debe perderse para crear paisajes y comunidades resilientes y reducir futuros desastres en apoyo de los objetivos de este marco.

## Gestión adaptativa

39. Asumiendo el contexto de incertidumbre en el que se desarrolla la gestión integrada del fuego, se requiere un seguimiento sistémico de los planes a largo plazo y una reevaluación de los escenarios futuros en función del cambio de contexto verificado o de los resultados alcanzados. Las estrategias de gestión adaptativa deben promover la robustez del sistema de gestión integrada del fuego, permitiéndole alcanzar los objetivos deseados incluso ante lagunas de información, a través de la comunicación de objetivos claros, la cualificación y capacitación de recursos humanos y una planificación flexible.
40. Los resultados de las acciones de manejo del fuego deben evaluarse y monitorearse periódicamente, con el objetivo de lograr una mejora continua. Esto debería permitir identificar y aprovechar las lecciones aprendidas en el proceso, aplicables tanto a la gestión integrada como dentro de las agencias, impulsando la implementación de medidas correctivas, cuando sea necesario.
41. El proceso de toma de decisiones debería basarse en indicadores clave de rendimiento para medir los avances en el manejo del fuego. Los objetivos deben respetar el patrimonio y las necesidades y conocimientos de la comunidad y, para ello, los gobiernos y las entidades privadas deberían buscar alianzas con las comunidades locales y crear un vínculo que oriente claramente a definir metas medibles, guiando así el proceso de toma de decisiones.
42. Las decisiones de planificación no deben ser inalterables, en un intervalo relativamente largo, como de 5 a 10 años, sino revisarse en períodos más cortos, anuales o bianualmente, y ser adaptables a varios niveles, incorporando información para los niveles locales en futuras revisiones. El estado de las medidas de implementación, los resultados alcanzados y la evaluación de los planes en su conjunto deben revisarse y publicarse periódicamente.

## Compromisos de la Partes Interesadas

43. Las decisiones en gestión de incendios forestales deben involucrar a todas las partes interesadas, requiriendo su compromiso en el desarrollo de políticas que aborden los problemas relacionados con el fuego, incluyendo los avances científicos, e incorporando el conocimiento de las comunidades locales. El compromiso de las partes interesadas para decidir colectivamente la mejor manera de avanzar y la ampliación del debate a la sociedad civil sobre el riesgo de incendios forestales y sus implicaciones subyacentes, también son necesarios para hacer frente a la incertidumbre y la ambigüedad del problema.
44. Dada la complejidad del riesgo de incendios, es necesario involucrar a los organismos reguladores, expertos de la industria, científicos e investigadores para maximizar el conocimiento científico sobre el riesgo y las opciones de mitigación. La innovación debe ser transdisciplinar. La elaboración de políticas y la planificación, así como el proceso de toma de decisiones, deben basarse en conocimientos científicos sólidos y multidisciplinarios, teniendo

en cuenta las capacidades tecnológicas y la innovación reciente. Asimismo, se debería tratar de recuperar los usos tradicionales del fuego en condiciones más seguras y fomentar buenas prácticas del uso de la tierra.

45. Las comunidades locales, los grupos indígenas, las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos locales con menos poder financiero o político, no cuentan con la inclusión y autoridad necesarias en los procesos de toma de decisiones. Por ello, la planificación de las medidas de reducción de riesgos debe identificarse en procedimientos participativos, como mesas de diálogo con todos los actores, que permitan la discusión y negociación en los niveles jurisdiccionales correspondientes.
46. Las políticas públicas y las acciones gubernamentales deben incluir la participación de diferentes sectores políticos, tales como, forestal, desarrollo rural, agricultura, ordenación del territorio, protección civil, medio ambiente y energía, entre otros.

## Comunicación Sistémica y Pública

47. Sobre la base de las evaluaciones del riesgo y de la percepción del mismo, deben preverse estrategias claras de comunicación en todas las fases de los procesos de incendios forestales. Con este fin, el intercambio de datos, información y conocimientos sobre el riesgo entre las partes interesadas es un proceso clave para desarrollar una comprensión común de las tareas y responsabilidades de los gestores del territorio y de los incendios (comunicación dentro del sistema de manejo integrado del fuego), así como una mejor comprensión del riesgo y de su gestión (comunicación al público en general).
48. Las estrategias encaminadas a una mejor adaptación de las actitudes ante el riesgo deben tener en cuenta las diferentes causas de incendios forestales, los grupos de población a los que van dirigidas y su percepción del riesgo, con la identificación de las herramientas de comunicación y captación más eficaces en cada nivel regional. La percepción de la probabilidad de que se produzcan sucesos de baja probabilidad / alto impacto supone un reto adicional para una percepción adecuada del riesgo de incendio y, por lo tanto, debería abordarse como algo muy importante en la estrategia de comunicación.
49. El rendimiento del proceso de comunicación debe medirse. Encuestar periódicamente a la población a la que se llega permitirá detectar cambios en la percepción del riesgo, pero esta medición también debería abarcar indicadores de impacto clave, como la evolución del número de incendios y sus causas, que mostrarán la eficacia del proceso de comunicación.
50. Dado el papel protagonista de los medios de comunicación en la formación de la percepción del riesgo, es crucial desarrollar estrategias claras para implicar de manera efectiva a los medios como socios en este proceso.
51. Es importante comunicar claramente cuáles son los retos y qué deliberaciones se piden, así como cuáles deben ser los resultados esperados, para que todas las partes interesadas tengan una visión completa de lo que están decidiendo, reforzando así su compromiso.

## Cooperación Internacional

52. Los principios para el compromiso de las partes interesadas no se aplican exclusivamente a la toma de decisiones a nivel nacional. La cooperación internacional también debe buscar visiones holísticas y compromisos a largo plazo, reuniendo lo mejor que los países y las organizaciones tienen sobre las numerosas ciencias y áreas de especialización que se ocupan de los incendios forestales.

53. Los programas y cursos de cualificación y formación internacionales, ampliamente aceptados y que siguen unos estándares acordados, son beneficiosos para fomentar la eficacia y la eficiencia de la cooperación transfronteriza, preparando tanto a los países vecinos como a otros más lejanos para la asistencia y la facilitación del uso de los recursos extranjeros.
54. Las plataformas internacionales destinadas a compartir los avances científicos y los conocimientos sobre incendios deberían beneficiarse de una inversión adicional, evitando la duplicidad de la investigación, facilitando el acceso a la información mundial y promoviendo la innovación.
55. Los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales deberían fomentar mecanismos internacionales (por ejemplo, centros, agencias conjuntas u oficinas especializadas), que puedan garantizar un enfoque intersectorial para la gestión del riesgo de incendios forestales buscando sinergias entre los mecanismos existentes.  
  
Debería reforzarse el intercambio de datos entre países, especialmente entre países vecinos, para ayudar a programar operaciones conjuntas de gestión de combustibles inflamables.

## Órganos de Gobernanza

56. Adaptando la estrategia nacional y la planificación de la gestión de incendios forestales, deberían crearse órganos intermedios, de alcance general y con poder político, que incluyan entidades en las que puedan participar representantes de:
  - a. Representantes políticos;
  - b. Autoridades forestales;
  - c. Autoridades de protección civil;
  - d. Agencias medioambientales;
  - e. Agencias de desarrollo rural;
  - f. Agencias de seguridad y aplicación de la ley;
  - g. Comunidad científica;
  - h. Comunidad local;
  - i. Organizaciones no gubernamentales;
  - j. Otros actores de políticas sectoriales.
57. En el marco de estos órganos superiores, el proceso de decisión reconocería el hecho de que el riesgo, en el contexto de la gestión del fuego, es una ecuación compleja que exige una gobernanza sólida sólo alcanzable mediante la participación de todas las partes. Esto contribuiría a mejorar la valoración y evaluación del riesgo, implicando a todas las partes relevantes en el proceso de deliberación.

## Avanzando

58. El marco invita a los gobiernos y a las partes interesadas, públicas y privadas, a definir un conjunto de indicadores para medir el progreso de la gestión integrada de incendios forestales en sus niveles específicos de intervención, centrándose principalmente en los resultados y en la aplicación de los principios rectores. Se acoge favorablemente el intercambio de información en el marco de modelos de datos bien documentados, lo que permitirá una mejor integración de las herramientas informáticas de planificación, modelización y respuesta del manejo integrado del fuego.
59. La Conferencia invita a los gobiernos a adoptar políticas que promuevan la Gestión Integrada de Incendios mediante (i) el establecimiento de puentes entre las diferentes áreas gubernamentales bajo un órgano de gobernanza general u otros acuerdos interministeriales que ayuden a cerrar la brecha política e institucional y fomenten el diálogo, la coordinación y

el seguimiento de la cadena de valor del manejo integrado del fuego entre agencias y entre sectores, (ii) considerar la posibilidad de trasladar este marco jurídicamente no vinculante a sus propias políticas nacionales, (iii) aunar esfuerzos para reforzar las redes y los centros de recursos temáticos a nivel internacional, donde el estado de la técnica, el trabajo futuro y la innovación puedan ser compartidos entre los responsables políticos y de toma de decisiones y con la comunidad más amplia de profesionales.

60. La Conferencia apoya el establecimiento de un mecanismo de las Naciones Unidas (ONU) para promover la aplicación de un programa mundial de gestión integrada del fuego que podría tener un papel clave en: (i) el fortalecimiento de la cooperación internacional en la gestión integrada del fuego; (ii) la promoción de un enfoque holístico del manejo integrado del fuego; (iii) facilitar la transferencia mundial libre y abierta de conocimientos; (iv) apoyar a los gobiernos a seguir lo que expone el artículo 59; (v) la búsqueda y el desarrollo de un instrumento para financiar acciones del manejo integrado del fuego a nivel mundial.



## Anexos

### Requisitos Previos de la Cadena de Valor en el Manejo Integrado del Fuego

- A. La **etapa de planificación** de la cadena de valor del manejo integrado del fuego tiene, como requisitos previos principales (pero sin estar limitados a ellos):
- a. Evaluación participativa del contexto cultural y social del fuego, las necesidades e impactos socioeconómicos. Por qué la gente quema, quién quema, por qué queman de la manera en que lo hacen, cuáles son los conocimientos locales sobre el manejo integrado del fuego, si la gente quema demasiado o no lo suficiente (en relación con la comprensión de la función ecológica del fuego), cómo se ven afectadas las personas por el fuego y cuáles son los impactos negativos que el fuego puede tener en la sociedad.
  - b. Existencia de información para apoyar las decisiones de planificación: Mapas (vegetación, topografía, propietarios, caminos, distribución de la ignición, etc.), herramientas de predicción del comportamiento del fuego, bases de datos espaciales, información demográfica, contexto cultural y social del fuego, respuesta ecológica al fuego (historiales de incendios, información sobre los efectos del fuego, regímenes de incendios);
  - c. Desarrollo de una política pública y de una estrategia de implementación, en las que se priorice y se financie adecuadamente la incorporación explícita de la evaluación de riesgos y las medidas de prevención acordadas con las partes interesadas;
  - d. Desarrollo de planes en los niveles territoriales correspondientes, asegurando una amplia participación en el proceso de orden ascendente con coherencia nacional, identificando objetivos, acciones, responsabilidades, metas y presupuesto.
- B. La **etapa de preparación** de la cadena de valor del manejo integrado del fuego tiene, como requisitos previos principales (pero sin estar limitados a ellos):
- a. Para reducir las igniciones:
    - i. Programas de educación sobre conceptos básicos de incendios forestales, impactos ambientales y uso del fuego;
    - ii. Desarrollo y aplicación de leyes y regulaciones relacionados con el uso del fuego, incluidas normas claras para los sistemas de permisos de quema;
    - iii. Campañas de comunicación dirigidas a todos los grupos de población acerca de las ventajas y desventajas del uso del fuego en general, y la reducción de incendios no previstos.
    - iv. Promoción de técnicas sostenibles de bajo costo como alternativa a la quema en actividades productivas rurales cuando el uso del fuego genera más resultados negativos que positivos.

- b. Para una mayor protección:
  - i. Implementación de programas de participación comunitaria en localidades e instalaciones rurales expuestas a incendios, preferiblemente incorporando soluciones basadas en la naturaleza con valor económico añadido;
  - ii. Comunicación sistémica de los riesgos sistémicos para preparar a las poblaciones, dirigiéndose de manera específica a diferentes grupos destinatarios como escolares, población rural, población de interfaz urbano-forestal, turistas y población general.
- c. La **etapa de prevención** en la cadena de valor el manejo integrado del fuego tiene, como requisitos previos principales (pero sin estar limitados a ellos):
  - a. La legislación que regula la gestión forestal y la biodiversidad debe considerar, promover y regular el uso de quemas prescritas, agricultura, quemas tradicionales y el pastoreo. También debe considerar otros programas de gestión de combustibles que determinen la escala y localización de los mosaicos y cortafuegos basados en el análisis apropiado que identifique áreas estratégicas de gestión, así como los cambios a ejecutar en el paisaje cuando sea necesario;
  - b. Existencia de códigos de edificación y directrices de gestión de la vegetación que reduzcan la vulnerabilidad de los edificios y fomenten u obliguen el uso de espacios de protección defendibles;
  - c. Procedimientos establecidos y dotados de personal adecuado para comprobar las condiciones de seguridad de las estructuras e instalaciones, incluyendo planes y rutas de evacuación, refugios y zonas de refugio, e inspección del cumplimiento de las medidas de prevención, señalando las no conformidades que posteriormente puedan ser objeto de comprobación de seguridad según lo descrito anteriormente.
- d. La **etapa previa a la extinción** en la cadena de valor del manejo integrado del fuego tiene, como requisitos previos principales (pero sin estar limitados a ellos):
  - a. El peligro, la frecuencia y la exposición se miden, y se evalúan las potenciales pérdidas en función de los diferentes escenarios utilizando información actuarial y modelos probabilísticos.
  - b. Existen capacidades adecuadas de detección y extinción.
  - c. Los recursos están pre-posicionados y los recursos de vigilancia cubren las zonas en función del riesgo.
  - d. Existen sistemas eficaces de alerta temprana que pueden llegar a toda la población expuesta;
  - e. Los canales de comunicación son eficaces y usados por todos los agentes y organismos mediante un sistema común que proporcione datos de geolocalización de todas las unidades y personal implicado.
- e. La **etapa de extinción** en la cadena de valor del manejo integrado del fuego tiene como requisitos previos principales (pero sin estar limitados a ellos):
  - a. Se dispone de recursos para operaciones de extinción y auxilio que cumplen los objetivos estratégicos de un plan de gestión de incidentes, que se supervisan, y se controlan los indicadores físicos y financieros;

- b. Existe un sistema de despacho de equipos de respuesta rápida de extinción, capaz de seleccionar y utilizar adecuadamente un conjunto de herramientas y técnicas, para proteger vidas, recursos naturales, bienes, privados y públicos, e infraestructuras críticas;
  - c. Existe un sistema de comando (mando) de incidentes, y las posiciones están ocupadas por personal cualificado, y la misión está orientada a objetivos;
  - d. Se cuenta con herramientas de apoyo a la toma de decisiones y sistemas de gestión operativa;
  - e. Se informa acerca de la propagación de incendios a la población, informando sobre el modo de acción más seguro.
- F. La **etapa posterior al incendio** de la cadena de valor del manejo integrado del fuego tiene, como requisitos previos principales (pero no limitados a):
- a. Existe asistencia social comunitaria;
  - b. Se identifican acciones de emergencia relativas a la erosión potencial y a las especies invasoras y se promueven acciones preventivas antes de las épocas de lluvia y se mitigarán durante la siguiente invierno o temporada de lluvias;
  - c. Acciones encaminadas a reducir pérdidas económicas (por ejemplo, tala de salvamento y repoblación, reparación de infraestructuras);
  - d. Rehabilitación medioambiental y restauración de la biodiversidad, hábitats ecológicos y paisajes, incluyendo la regeneración natural y teniendo en cuenta la biodiversidad y las funciones necesarias de los ecosistemas para una gestión sostenible tras los incendios;
  - e. Evaluar la necesidad de reconstruir y, en caso necesario, reparar y restaurar de acuerdo con los principios de "reconstruir mejor", es decir, construir viviendas e infraestructuras seguras contra incendios forestales;
  - f. Participación de los jefes y personal de las unidades de extinción en sesiones de debriefing post-incendio; identificación de las lagunas en la investigación, investigación de accidentes e incidentes, identificación y análisis de las lecciones, y priorización de su aplicación, que se compartirán como lección aprendida;
  - g. Las causas de incendios forestales y sus motivaciones deben ser investigadas por personal capacitado, la información se recopila, analiza, comparte y utiliza para definir políticas de prevención en ámbitos como la educación, la sensibilización y la vigilancia.

## Referencias

Este marco hereda y se basa en gran parte del trabajo realizado para, y como consecuencia de, las pasadas Conferencias Internacionales sobre Incendios Forestales. Las principales referencias se pueden leer en los enlaces que figuran a continuación.

White paper on vegetation fires and global change. Challenges for concerted international action. A white paper directed to the United Nations and international organizations (2013) – <https://gfmcc.org/wp-content/uploads/Vegetation-Fires-Global-Change-UN-White-Paper-GFMC-2013.pdf>

Thirty Years International Wildland Fire Conferences: Review and achievements of a circumglobal journey from Boston to Campo Grande (2021) – <https://gfmcc.org/wp-content/uploads/GFMC-IWFC-7-Review-30-Years-Int-Cooperation-Fire-Management-Biodiversidade-Brasileira-11-2-2021.pdf>

Declaración de Campo Grande (2019) – <https://gfmcc.org/wp-content/uploads/IWFC-7-Statement.pdf>

Declaración de Pyeongchang (2015) – <https://gfmcc.org/iwfc/korea-2015/IWFC-6-Conference-Declaración.pdf>

Fire Management: Voluntary Guidelines – Principles and strategic actions (2006) - <https://www.fao.org/3/i9255e/i9255e00.htm>

## Consultas y atribución

Para consultas sobre este marco, póngase en contacto con [agif@agif.pt](mailto:agif@agif.pt).

Junto con la preparación de la 8ª Conferencia Internacional de Incendios Forestales, celebrada en Oporto, Portugal, del 15 al 19 de mayo 2023, el Marco de gobernanza sobre Incendios Forestales fue escrito por la Agencia Portuguesa para la Gestión Integrada de Incendios Forestales (AGIF – Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais) con la participación de João Carlos Verde (AGIF), Mário Monteiro (AGIF), Peter Moore (FAO Advisor) y Catherine Gamper (OCDE). En el texto se utilizaron contribuciones de Johann Goldammer (GFMC). Revisión del texto inicial por Gordon Sachs (USFS). Muchas gracias a todos los miembros del Comité Internacional de Enlace y otros contribuyentes al texto final.

## Terminología

El uso internacional de los términos de gestión del fuego no está consensuado y a menudo es inconsistente. Algunos términos utilizados en la versión original de este documento, en inglés, no tienen traducción al español, utilizándose como términos generales: (i) **Incendio forestal** (fuego no planificado y no controlado - la amenaza predominante para el medio ambiente y la sociedad - cuyo riesgo puede reducirse mediante una gobernanza adecuada); (ii) **Quema prescrita** (la aplicación selectiva del fuego en la gestión sostenible del paisaje); y (iii) **Manejo (gestión) del fuego y Manejo (gestión) integrada del fuego** (términos globales para un sistema que requiere una gobernanza adecuada para [a] reducir los impactos negativos de los incendios forestales sobre el medio ambiente y la sociedad, y [b] avanzar en el conocimiento y la aplicación del papel ecológico y ambientalmente positivo del fuego natural en los ecosistemas dependientes del mismo, y su aplicación sostenible en los sistemas de uso del suelo.

### Incendio forestal

Cualquier fuego imprevisto o descontrolado que queme vegetación de paisajes naturales, culturales, industriales y residenciales, que independientemente de la fuente de ignición (i) pueda requerir una respuesta de extinción, u (ii) otra acción de acuerdo con la política establecida, por ejemplo, permitir que el fuego se propague libremente siempre y cuando cumpla con los objetivos de gestión del territorio.

### Quema prescrita

Aplicación controlada del fuego a la vegetación en condiciones ambientales específicas, que permite contener un incendio en una zona predeterminada y, al mismo tiempo, producir la intensidad de calor y la velocidad de propagación necesarias para alcanzar los objetivos de gestión previstos. Las prácticas tradicionales o indígenas que se basan en la experiencia heredada más que en la ciencia avanzada de la ecología del fuego se denominan quemas controladas.

### Manejo (gestión) de fuego

Todas las actividades necesarias para la protección de los bosques y otro tipo de vegetación frente a incendios forestales, y el uso del fuego, para alcanzar los objetivos de gestión del territorio. Implica la integración estratégica del conocimiento – sobre los regímenes de incendio, sus efectos probables, los valores en riesgo, los niveles de protección forestal requeridos, los costes de las actividades relacionadas, y tecnología de las quemas prescritas – en la planificación de usos múltiples, la toma de decisiones y las actividades diarias para lograr los objetivos de gestión de recursos establecidos. El éxito de la gestión depende

de la eficacia de la prevención, detección, pre-extinción y control de incendios, de la existencia de una capacidad adecuada de extinción y de la consideración de la ecología del fuego y de las relaciones humanas.

### Manejo (gestión) Integrada del fuego

Sistema de gestión del fuego que incluye uno o ambos de los siguientes conceptos: (1) integración del fuego prescrito, natural o provocado por el hombre y/o aplicación planificada del fuego en el ámbito forestal y otros usos de la tierra de acuerdo con los objetivos de las quemas prescritas; y/o (2) integración de las actividades de manejo del fuego y uso de las capacidades de las comunidades rurales/usuarios del territorio para cumplir los objetivos de gestión del territorio.