

# Marcos Legales para la Lucha contra los Incendios Forestales: Acuerdos Internacionales y Legislación Nacional<sup>1</sup>

Mike Jurvélius<sup>2</sup>

## Resumen

Esta ponencia se centra en algunos aspectos legales de la lucha contra los incendios forestales, a saber: los acuerdos internacionales y las legislaciones nacionales que tratan de dichos incendios. Está basada en la puesta al día del trabajo del juriconsulto Frédéric St-Martin, realizada en marzo de 2004.

Los principales objetivos de esta actualización fueron: (i) identificar las recientes legislaciones nacionales y regionales sobre la lucha contra los incendios forestales; (ii) actualizar el repertorio de los acuerdos internacionales sobre incendios forestales llevado por la FAO; y (iii) preparar un modelo básico para desarrollar acuerdos globales basados en el modelo acordado en la Cumbre Internacional sobre Incendios Forestales de Sidney, celebrada en octubre de 2003.

La puesta al día de la legislación nacional que trata sobre los incendios forestales se llevó a cabo mediante un búsqueda sistemática en FAOLEX, la base de datos legislativa de la FAO.

Los acuerdos internacionales y la legislación nacional indicadas en esta actualización han sido agrupadas en dos categorías de documentos legales sobre incendios forestales: (i) acuerdos internacionales, incluidos los acuerdos de intervención en situaciones de emergencia, y otros acuerdos; y (ii) las legislaciones nacionales que, o tratan específicamente y, más o menos, de forma extensa sobre los incendios forestales, o que se ocupan, en parte, de algunos aspectos de la gestión de dichos incendios, entre otros asuntos de la silvicultura.

Los documentos legales que se localizaron durante el transcurso de este trabajo incluyen: (i) 20 acuerdos de intervención en situaciones de emergencia internacionales; (ii) 9 acuerdos internacionales que no tratan de la intervención en situaciones de emergencia, pero que cubren otros aspectos de la cooperación sobre incendios forestales; y (iii) 204 documentos sobre legislación nacional, 95 de los cuales están relacionados directamente con dichos incendios, además de otros que versan sobre silvicultura en general y que cubren, hasta cierto punto, los incendios forestales.

## Introducción

De acuerdo con un informe previo de Bob Mutch y Maresa Bors, titulado *Informe de seguimiento a la FAO/ITTO de la reunión internacional de expertos en la lucha contra los incendios forestales, marzo de 2001* (Roma, octubre, 2001), esta ponencia se centra en algunos aspectos legales de dicha lucha, a saber: los acuerdos internacionales y la legislación nacional que trata de los incendios forestales.

En julio de 2001, se requirió a los representantes de los países miembros de la FAO que localizaran los acuerdos internacionales sobre incendios forestales, con vistas a poner al día la lista disponible existente en la propia FAO. En enero de 2002, se hizo una nueva petición de ayuda a dichos representantes para que encontraran nuevos acuerdos que pudiesen haberse firmado, o

<sup>1</sup> Una versión abreviada de esta ponencia se presentó en el segundo simposio internacional sobre políticas, planificación y economía en los programas de protección contra los incendios forestales, 19–22 Abril 2004, Córdoba, España.

<sup>2</sup> Mike Jurvélius, Forestry Officer (Forest Fire Management), Forest Resources Development Services, Forest Resources Division, Forestry Department, FAO. Viale Delle Terme di Caracalla, 00100, Roma (Italia). mike.jurveilius@fao.org.

borradores, desde la anterior solicitud, así como cualesquiera acuerdos internos sobre incendios que pudieran existir dentro de un país.

Los acuerdos internos son los firmados dentro de un país, o entre estados, provincias y otras entidades de gobierno locales, o los celebrados entre instituciones y organismos dentro de un gobierno nacional.

Durante 2002, se recibieron más de treinta contestaciones de los siguientes países: Bolivia, Brasil, Burkina Faso (Alto Volta), Burundi, Chile, Colombia, Chipre, El Salvador, Ecuador, Eritrea, Etiopía, Haití, Honduras, Indonesia, Laos, Líbano, Lesoto, Mauricio, Marruecos, Perú, Ruanda, Seychelles, Sierra Leona, Sri Lanka (Ceilán), Siria, Tailandia, Togo, Túnez, Uruguay y Venezuela (Anexo 2). La mayoría de las respuestas proporcionadas por los representantes de la FAO fueron negativas (p. ej., no había acuerdos en vigor). Sin embargo, existían una serie de acuerdos de cooperación, y se recomendó que esta lista se actualizase periódicamente, a medida que llegaran las contestaciones de dichos representantes, y que la nueva información estuviese disponible.

Los textos completos de los documentos legales arriba mencionados, junto con los resúmenes de los acuerdos internacionales, se han introducido en una base de datos y están disponibles en línea en la página web de la FAO.

En 2001, se hicieron cuatro recomendaciones con vistas a una futura actuación de la FAO en relación a los aspectos legales de la lucha contra los incendios forestales: (i) actualización periódica de la información sobre acuerdos internacionales y legislaciones nacionales; (ii) elaboración posterior de un esquema para desarrollar acuerdos internacionales (Modelo de acuerdo, Anexo 1), y desarrollo de nuevos esquemas para las directrices operacionales y planes de operación relacionados; (iii) revisión ulterior y valoración de la legislación nacional sobre incendios forestales, incluida la logística en caso de incendio; y (iv) desarrollar las pautas generales para los proyectos de leyes nacionales sobre dichos incendios forestales.

Los acuerdos internacionales y la legislación nacional recogidos se agruparon en dos categorías de documentos legales sobre incendios forestales:

- (i) acuerdos internacionales, compuestos por:
  - (a) acuerdos de intervención en situaciones de emergencia;
  - (b) otros acuerdos; y,
- (ii) legislación nacional compuesta por los documentos legales que:
  - (a) traten específicamente o extensamente, más o menos, sobre incendios forestales;
  - (b) traten, en parte, de algunos aspectos de la lucha contra los incendios forestales.

Esta ponencia se centra en algunos aspectos legales de la lucha contra los incendios forestales, a saber: los acuerdos internacionales y las legislaciones nacionales que tratan de dichos incendios. Está basada en la puesta al día del trabajo del juriconsulto Frédéric St-Martin, realizada en marzo de 2004.

En conjunto, los documentos legales sobre incendios forestales que se localizaron en el transcurso de esta actualización consisten en:

- (i) 20 acuerdos internacionales de intervención en situaciones de emergencia (más uno que está en negociación);
- (ii) 9 acuerdos internacionales sobre otros asuntos; y,
- (iii) 204 documentos que se refieren a las legislaciones nacionales, 95 de los cuales están directamente relacionados con los incendios forestales, y los otros tratan de silvicultura en general y se ocupan, hasta cierto punto, de los incendios forestales.

## 1. Acuerdos internacionales

### 1.1 Acuerdos de intervención en situaciones de emergencia

Hasta la fecha, la FAO ha recibido los ejemplares de los acuerdos internacionales de intervención en situaciones de emergencia. Estos acuerdos se enumeran abajo, indicando: partes signatarias del acuerdo, nombre y fecha del acuerdo, y un breve esquema de los propósitos del acuerdo. Desde la página web del Departamento de Montes de la FAO, se puede acceder a los textos completos:

([http://www.fao.org/forestry/foris/index.jsp?start\\_id=5288](http://www.fao.org/forestry/foris/index.jsp?start_id=5288)).

Algunos de dichos acuerdos internacionales sobre incendios forestales disponen de directrices operacionales y planes de operación anuales, que incluyen los detalles de procedimiento para la ejecución de dichos acuerdos. Estos documentos, por lo general, se revisan con asiduidad todos los años, para ajustar la puesta en práctica de estos acuerdos a las circunstancias concretas de las partes involucradas. A través de FAOLEX (<http://www.fao.org/Legal/default.htm>) se puede acceder a ejemplos de dichas directrices operacionales, como las que han desarrollado México/EE.UU., o Canadá/EE.UU., de conformidad con dichos acuerdos

### Ejemplos de acuerdos internacionales de intervención en situaciones de emergencia

Partes signatarias del acuerdo	Nombre y fecha del acuerdo	Propósito del acuerdo
<b>España / Portugal</b>	Protocolo entre el Reino de España y la República de Portugal en relación a la cooperación técnica y la asistencia mutua en protección civil, 1993.	Preparación y ejecución de proyectos de cooperación científica y técnica en relación a la protección civil (Artículo 1).
<b>Francia / España</b>	Acuerdo de asistencia mutua entre Francia y España para la lucha contra incendios y servicios de asistencia, 1960.	Facilitar la asistencia mutua y el envío rápido de ayuda en caso de emergencia en la zonas fronterizas.
<b>Marruecos / España</b>	Acuerdo sobre cooperación técnica y asistencia mutua en protección civil, 28 de diciembre de 1992.	Mejorar la investigación técnica y científica, y proporcionar ayuda mutua en caso de catástrofe o emergencias.
<b>Argentina / Chile</b>	Acuerdo entre la República de Argentina y la República de Chile sobre cooperación en caso de catástrofe, 1997.	Las partes cooperarán en los siguientes campos: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. intercambio de información con el fin de prevenir las catástrofes y sus efectos.</li> <li>2. Intercambio de información y experiencias en relación a la actuación en caso de emergencia.</li> <li>3. Intercambio de información tecnológica de utilidad, que se aplique en casos de emergencia.</li> <li>4. Elaboración y desarrollo de programas, proyectos y planes conjuntos para emergencias.</li> <li>5. Desarrollo de planes para</li> </ol>

		<p>mitigar los riesgos comunes y la coordinación operativa para enfrentarse a dichos riesgos.</p> <p>6. Colaboración en casos de emergencia mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) recursos humanos y medios de asistencia;</li> <li>b) utilización de medios técnicos y logística;</li> <li>c) aportación de ayuda médica y alimentos para mitigar los efectos de las emergencias (Artículo 2).</li> </ul>
<b>Argentina / Chile</b>	Acuerdo sobre protección de las zonas forestales fronterizas contra incendios, 1967.	Establecer un sistema efectivo de cooperación para la protección de las superficies forestales comunes de las zonas fronterizas contempladas en el acuerdo, incluido un programa de prevención, verificación y extinción de incendios (Artículo 1).
<b>Finlandia / Federación Rusa</b>	Acuerdo por y entre el Gobierno de la República de Finlandia y el Gobierno de la Federación Rusa sobre cooperación para la prevención de desastres y evitar sus consecuencias, 1994.	<p>Fomentar la cooperación en las siguientes áreas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1. desarrollo de actuaciones y métodos que aumenten las posibilidades de las partes signataria para la prevención de desastres, para notificarlos, y evitar sus consecuencias;</li> <li>2. notificación de los desastres que tengan efectos adversos en las fronteras estatales; y</li> <li>3. asistencia mutua para evitar las consecuencias de dichos desastres (Artículo 2)</li> </ul>
<b>México / Estados Unidos de América</b>	Acuerdo para protección contra incendios forestales entre el Departamento de Interior y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América, y la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesquerías de los Estados Unidos Mexicanos en la frontera común.	<p>El propósito de este acuerdo es:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1. permitir el cruce de la frontera EE.UU./México de las brigadas de lucha contra incendios forestales, que se inicien en uno de los territorios de cualquiera de estos países, con el fin de extinguir dichos incendios al otro lado de la frontera, dentro de la zona de asistencia mutua y en las circunstancias oportunas;</li> <li>2. autorizar a las partes para cooperar en otras actividades de lucha contra incendios fuera de la zona de asistencia mutua (Artículo I).</li> </ul>
<b>Nueva Zelanda / Estados Unidos de América</b>	Acuerdo sobre incendios forestales entre el Departamento de Interior y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América, y el Servicio Nacional contra Incendios Forestales de Nueva	Fijar un marco dentro del cual uno de las partes pueda requerir y recibir recursos para la extinción de incendios forestales de la otra parte, y fomentar la cooperación en otras actividades de prevención de

	Zelanda, 2001.	incendios (Artículo I.1).
<b>China / Rusia</b>	Acuerdo sobre control conjunto de incendios forestales entre el Gobierno de la República Popular de China y el Gobierno de la Federación Rusa, 1995.	Mejorar la lucha contra los incendios forestales en las zonas fronterizas, compartir conocimientos sobre dichos incendios, ayuda mutua en la prevención de los mismos, y reducir las pérdidas que provocan.
<b>Estados Unidos de América / Australia-Nueva Zelanda</b>	Acuerdo internacional entre el Departamento de Interior, la Oficina de Ordenación Territorial, el Departamento de Agricultura, y el Servicio Forestal para el grupo de coordinación nacional entre organismos, por y en nombre del Gobierno de los Estados Unidos de América, y la Secretaría del Departamento de Recursos Naturales y de Medio Ambiente, por sí misma y como representante de la Corona en nombre de todos los Estados y Territorios Australianos, y de la Corona en nombre de Nueva Zelanda, 2000.	Facilitar la asistencia mutua en la extinción de incendios entre Australia, Nueva Zelanda y los Estados Unidos (Artículo I).
<b>Canadá / Estados Unidos de América</b>	Acuerdo de protección contra incendios forestales en los territorios del noroeste, 1998.	Promover la prevención eficaz, las actividades previas a la extinción, y el control de los incendios forestales en la región del noroeste de los Estados Unidos y zonas adyacentes de Canadá, proporcionando ayuda mutua en la prevención, actividades previas a la extinción, y la lucha contra dichos incendios, y establecer los procedimientos de los planes de trabajo que facilitarán dicha ayuda (Artículo I).
<b>Canadá / Estados Unidos de América</b>	Ley parlamentaria sobre el convenio entre estados ( #129 – Período de Sesiones 81º del Congreso de los EE.UU), para la protección contra los incendios forestales en el nordeste.	Fomento de la prevención efectiva y la lucha contra los incendios forestales en la región del nordeste de los Estados Unidos y las zonas adyacentes de Canadá, mediante el mantenimiento de los servicios adecuados para la extinción de incendios forestales, y la ayuda mutua en la extinción de dichos incendios entre los estados y provincias de la región (Artículo 1).
<b>Mongolia / Rusia</b>	Borrador de acuerdo sobre cooperación en la protección contra incendios forestales y en la estepa, entre la Federación Rusa y Mongolia.	Mejorar la protección contra incendios en las regiones forestales y esteparias a lo largo de la frontera entre Rusia y Mongolia (20 km. a ambos lados de la frontera), compartiendo medios para la extinción de incendios, evitándolos, y reduciendo las pérdidas ocasionadas por dichos incendios.
<b>Bulgaria / Grecia</b>	Protocolo de cooperación entre el Servicio Nacional de Protección de	Ambas partes se prestarán asistencia mutua en la extinción de

	Incendios de la República de Bulgaria y el Servicio Nacional de Protección de Incendios de la República de Grecia, 1993.	incendios, accidentes, y en la mitigación de sus consecuencias peligrosas.
<b>Francia / Italia</b>	Acuerdo en relación a la intervención de aviones cisterna contra incendios en caso de asistencia mutua durante incendios forestales.	Este acuerdo establece, cuando se precise asistencia mutua, los procedimientos para pedir dicha asistencia, y la duración de la misma.
<b>Italia / Suiza</b>	Acuerdo entre la República de Italia y la Confederación Helvética sobre cooperación en el campo de la prevención del riesgo de incendios y la ayuda mutua en caso de desastres naturales o actividades humanas, 1995.	Este acuerdo define las condiciones bajo las que las partes se prestarán, dentro de los límites de sus posibilidades, asistencia en caso de desastre natural, o debido a actividades humanas que amenacen la vida, los bienes o el medio ambiente.
<b>Grecia / Malta</b>	Acuerdo entre el Gobierno de la República Griega y el Gobierno de Malta sobre protección civil, 2001.	Este acuerdo favorece la cooperación técnica y científica entre estos estados en la gestión de emergencias, así como la colaboración a la hora de aprobar políticas en el campo de la prevención y protección contra desastres naturales, además de la lucha contra las emergencias que se extiendan más allá de las fronteras estatales, o que no puedan ser eliminadas con los medios de una sola de las partes.
<b>Grecia / Chipre</b>	Acuerdo entre el Ministerio de Orden Público de la República de Grecia, y el Ministerio de Justicia y Orden Público de la República de Chipre sobre cooperación de sus respectivos Cuerpos de Bomberos, dentro de sus competencias.	La traducción del griego no estaba disponible cuando se actualizó este informe en agosto de 2003.
<b>Finlandia / Estonia</b>	Acuerdo de Operaciones entre el Grupo de Emergencias de la República de Estonia y el Ministerio del Interior de la República de Finlandia, 1995.	Este acuerdo fija un marco para el intercambio de información, petición de ayuda y asistencia mutua.
<b>España / Portugal</b>	Protocolo adicional sobre asistencia mutua en el caso de incendio forestal en las zonas fronterizas, incluido dentro del Protocolo entre el Reino de España y la República de Portugal sobre cooperación técnica y asistencia mutua en asuntos de protección civil, acordado en Évora el 9 de marzo de 1992, Figueira da Foz, 2003.	Este protocolo facilita la intervención de ambas partes en el caso de incendio forestal, que tenga lugar dentro de un franja de 5 km. a ambos lados de la frontera. Tiene como objetivo reducir el periodo de tiempo entre el inicio del incendio y la respuesta de los cuerpos de combate contra el fuego.

### 1.2 Otros acuerdos

Se han recibido nueve acuerdos internacionales, y otros cuatro documentos de la Comunidad Europea que no tratan sobre las intervenciones en situaciones de emergencia,

pero que afectan a otros aspectos de la cooperación sobre incendios forestales. Son los siguientes:

- Ghana / Provincia de la Columbia Británica (Canadá). Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Ghana y el Gobierno de la Provincia de la Columbia Británica, 1999 (Sobre formación y consultas sobre extinción de incendios).
- Finlandia / Burkina Faso. Acuerdo entre el Gobierno de la República de Finlandia y el Gobierno de la República de Burkina Faso, en relación a la ayuda finesa para la lucha contra los incendios de matorral, 1998.
- Indonesia / Malasia. Modelo de procedimientos del Memorándum de Entendimiento sobre Desastres Naturales entre Indonesia y Malasia. Este es el documento que fija los procedimientos para poner en práctica dicho memorándum.
- Brasil / Estados Unidos de América. *Acordo de cooperação entre o Serviço Florestal do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos da América e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis do Ministério do Meio Ambiente para cooperação em fogo e mudanças ambientais nos ecossistemas tropicais.*
- Grecia / China. Acuerdo entre el Ministerio de Agricultura de la República de Grecia y la Administración del Estado de la República Popular de China sobre cooperación en silvicultura, junio de 2002.
- Turquía / Uzbekistán. Protocolo sobre Silvicultura entre el Ministerio de Montes de la República de Turquía y el Ministerio de Montes de Uzbekistán, 1997.
- Nicaragua / Costa Rica. Acuerdo Internacional sobre Colaboración en el Campo de los Incendios Forestales, 1996.
- Chipre – Líbano – Marruecos – Siria – Túnez. Borrador del acuerdo internacional de cooperación para compartir información sobre incendios forestales y la prevención de los mismos en el área mediterránea, 1996.
- Líbano / Francia. Borrador del acuerdo para la protección de los bosques contra los incendios forestales dentro del Marco de Cooperación con Francia, 1997.
- Decisión de la Unión Europea de 2 de octubre de 2001, que establece un mecanismo comunitario para facilitar los refuerzos de la cooperación en protección civil.
- Reglamento N° 2158/92 de 23 de julio de 1992, sobre protección de los bosques comunitarios contra los incendios forestales.
- Reglamento de la Comisión N° 804/94 de 11 de abril de 1994, que fija ciertas normas detalladas para la aplicación del Reglamento del Consejo N° 2158/92, en lo que respecta a los sistemas de información sobre incendios forestales.
- Reglamento de la Comisión N° 1727/1999 de 28 de julio de 1999, que fija ciertas normas detalladas para la aplicación de la Norma del Consejo No. 2157/92 sobre la protección de los bosques comunitarios contra los incendios forestales.
- Reglamento del Consejo y del Parlamento Europeo (CE) N° 2152/2003 de 17 de noviembre de 2003, relativo al seguimiento de las interacciones medioambientales y forestales de la Comunidad (Enfoque forestal).

Estos acuerdos están disponibles a través de FAOLEX, la base de datos legislativa de la FAO.

### 1.3 Legislación nacional

Mediante una búsqueda sistemática en FAOLEX, se localizaron 204 documentos sobre legislaciones nacionales, que fueron agrupados en dos categorías:

- legislación específica sobre incendios forestales; y
- legislación sobre silvicultura que trata de los incendios forestales.

#### 1.3.1 Legislación específica sobre incendios forestales

La categoría “legislación específica sobre incendios forestales” se refiere claramente y, más o menos extensamente, a los incendios forestales. Se encontraron noventa y ocho documentos de este tipo, que se enumeran en el Anexo 5.

Con este tipo de legislación se encontraron treinta y ocho países, a saber: Albania, Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, República Centroafricana, China, Colombia, Comores, Costa Rica, Croacia, Dominica, Fiji, Francia, Granada, Hungría, Indonesia, Israel, Italia, Madagascar, Mali, México, Marruecos, Namibia, Nueva Zelanda, Nicaragua, Níger, Filipinas, Portugal, Federación Rusa, Sudáfrica, España, Siria, Tanzania, Togo, Uruguay y Vietnam.

#### 1.3.2 Legislación sobre silvicultura que trata de los incendios forestales

Dentro de la categoría “legislación sobre silvicultura que trata de los incendios forestales”, se encontraron 109 documentos con disposiciones legales que tratan de alguno de los aspectos de la lucha contra los incendios forestales. Dichos documentos están enumerados en el Anexo 6, con una indicación de las disposiciones legales referidas a los temas sobre dichos incendios.

A toda la legislación mencionada anteriormente se puede acceder a través de la página web del Departamento de Montes de la FAO:

([http://www.fao.org/forestry/foris/index.jsp?start\\_id=5288](http://www.fao.org/forestry/foris/index.jsp?start_id=5288));

o a través de FAOLEX:

(<http://www.fao.org/Legal/default.htm>).

## 2. Recomendaciones

A la luz de los hallazgos de este informe, se establecen las siguientes recomendaciones para la futura actuación de la FAO en relación con los aspectos legales de la lucha contra los incendios forestales:

**2.1 Actualización de la información legal:** la información de la que dispone la FAO sobre acuerdos internacionales y legislación nacional sobre la lucha contra incendios forestales deberá actualizarse periódicamente, con vistas a mantener una base de datos completa y fidedigna de los marcos jurídicos sobre dichos incendios.

- 2.2 Elaboración de las orientaciones para acuerdos internacionales:** (i) el esquema para la elaboración que se incluye en este informe deberá ser ampliado posteriormente con orientaciones precisas; (ii) también, deberán prepararse las directrices operacionales y los planes de operación que detallaran, periódicamente, el procedimiento para ejecutar dichos acuerdos.
- 2.3 Evaluación de la legislación nacional:** la legislación nacional indicada en este informe, y que versa sobre incendios forestales deberá ser revisada y evaluada posteriormente con vistas a analizar su eficacia, con el fin de aconsejar mejor a los países miembros en las enmiendas, o en la redacción de las leyes nacionales sobre incendios forestales.
- 2.4 Elaboración de análisis comparativos a la hora de la redacción de las leyes nacionales sobre incendios forestales:** se exhorta a los países que tienen problemas repetidos con los incendios forestales, y que no han planeado estrategias, leyes y reglamentos, a que los elaboren. Se ofrecen algunos de estos análisis comparativos utilizados por otros países para apoyar la promulgación de dichas leyes, con el fin de mejorar la lucha contra los incendios forestales.

### 3. Actividades de seguimiento

El Gobierno español, de acuerdo con las recomendaciones expresadas en 2001 para la elaboración de acuerdos internacionales, organizó en Zaragoza (España), en el año 2003, un Seminario sobre Asistencia Multilateral en la Lucha contra Incendios Forestales en la Cuenca Mediterránea con el fin de promover esta causa.

La Cumbre Internacional sobre Incendios Forestales, celebrada en Sidney (Australia), en octubre de 2003, donde los participantes debatieron y acordaron en principio, o en lo esencial, una serie de estrategias:

- Acordaron que los organismos que deseen establecer acuerdos de asistencia mutua, o de cooperación, con uno o más países puedan utilizar un *modelo de acuerdo internacional* que se propone en el Anexo 1.
- Acordaron que un *Sistema de Comunicación de Incidentes (Incident Command System o ICS)* deberá convertirse en el estándar internacional de los acuerdos e intercambios internacionales, y entre organismos para todos los que participan en la gestión de los incidentes relacionados con los incendios forestales.

#### Actuaciones requeridas por los participantes en la Cumbre:

1. Acuerdo para celebrar durante los próximos cuatro años una serie de conferencias, cumbres y mesas redondas.
2. Acuerdo para conseguir recursos y financiación para albergar las sesiones regionales, y poner en práctica las conclusiones de la Cumbre.
3. Acuerdo para que las conclusiones de la Cumbre se comuniquen a los organismos internacionales pertinentes.
4. Acuerdo para requerir la ayuda de Naciones Unidas en la dirección de la puesta en práctica de los resultados de esta estrategia.

Anexo 1.



## Departamento de Montes

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

### Papeles de trabajo sobre protección forestal

#### Modelo de Acuerdo Internacional de Lucha contra los Incendios Forestales

*Preparado por el Comité Internacional de Enlace  
para  
la Tercera Cumbre Internacional sobre Incendios Forestales 2003*

**Tom Frey & Ricardo Vélez-Muñoz**

Diciembre 2003

Servicio de Desarrollo de Recursos Forestales  
División de Recursos Forestales  
Departamento de Montes

Documento de trabajo FFM/4/E  
FAO, Roma (Italia)

## Descargo de responsabilidad

Los papeles de trabajo sobre protección forestal informan sobre asuntos relacionados con los programas de trabajo de la FAO. Dichos papeles no reflejan postura oficial alguna de la FAO. Por favor, consulten la página web de la FAO ([www.fao.org/forestry](http://www.fao.org/forestry)) para encontrar la información autorizada.

El propósito de estos papeles es proporcionar, por adelantado, información de las actividades y programas en curso, y estimular el intercambio de ideas.

Agradecemos los comentarios y sugerencias.

### Para más información:

Mr. Mike Jurvélius, Forestry Officer (Forest Fire Management)

Mr. Peter Holmgren, Chief

Forest Resources Development Service

Forest Resources Division, Forestry Department

FAO

Viale delle Terme di Caracalla

I-00100 Roma (Italia)

e-mail: [mike.jurvelius@fao.org](mailto:mike.jurvelius@fao.org), [peter.holmgren@fao.org](mailto:peter.holmgren@fao.org)

o: Coordinador de información y publicaciones de la FAO:

[andrea.perlis@fao.org](mailto:andrea.perlis@fao.org)

### Referencias:

ILC (2003). Legal International Wildland Fire Management Agreements Template. El modelo se preparó para la International Wildland Fire Summit celebrada en Sidney (Australia), en octubre de 2003, por el International Liaison Committee. Este documento se publicará bajo la rúbrica de FAOs Forest Protection Working Papers, Working Paper FFM/4/E. Forest Resources Development Service, Forest Resources Division, FAO, Roma (*sin publicar*).

### **Modelo de acuerdo internacional de lucha contra los incendios forestales**

(Preparado por el Comité Internacional de Enlace para la Cumbre Internacional sobre Incendios Forestales de 2003)

#### **AUTORES:**

**Tom Frey**, International Program Coordinator, Bureau of Land Management, Department of Interior, USA

**Ricardo Vélez-Muñoz**, Jefe del Área de Defensa contra Incendios Forestales, Dirección General de Conservación de la Naturaleza, Ministerio de Medio Ambiente, España.

#### **INTRODUCCIÓN**

En la 3ª Conferencia Internacional sobre Incendios Forestales celebrada en Sidney (Australia), del 4 al 6 de octubre de 2003, y la posterior Cumbre de 8 de octubre de 2003, hubo foros importantes para debatir sobre cómo gestionar el futuro de la lucha contra los incendios forestales y compartir las soluciones a los problemas globales. Esta ponencia propone un modelo, además de información, para la cooperación en la lucha contra dichos incendios, a los países interesados en celebrar acuerdos y establecer relaciones formales con otras naciones que se enfrentan a temas parecidos.

Esta ponencia busca aumentar la coordinación actual y la cooperación internacionales, proporcionando información sobre lo siguiente:

- un modelo que esboza los asuntos que hay que estudiar a la hora de desarrollar acuerdos internacionales de cooperación;
- un listado de los tipos de cooperación y asistencia que se puedan dar entre países;
- las responsabilidades de los países que envían la asistencia y las de aquellos que la reciben;
- páginas web que contengan información y ejemplos de los acuerdos, y convenios de cooperación existentes.

#### **Modelo de acuerdo de cooperación internacional**

Lo que se expone a continuación es el esquema de un modelo de los asuntos que necesitan estudiarse cuando los países desarrollan acuerdos de cooperación internacionales. Y puede que haya otros temas que necesiten definición y examen, además de los enumerados más adelante. Este modelo está tomado de un anexo del documento de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO): *Marcos legales para la lucha contra los incendios forestales: acuerdos internacionales y legislación nacional*. Este documento de la FAO proporciona excelentes materiales de referencia, que deberán repasarse antes de celebrar cualquier acuerdo internacional.

Los países en vías de desarrollo necesitan una atención especial, porque pueden no poder corresponder de la misma forma cuando celebran un acuerdo con un país desarrollado.

El papel importante que desempeñan las organizaciones no gubernamentales (ONG) debería tenerse en cuenta en cualquier convenio de asistencia regional o bilateral.

Se recomienda encarecidamente a las partes que convengan en un acuerdo de asistencia mutua que lo pongan en práctica mediante intercambios, ejercicios de campo y asistencia, antes de activarlo en momentos de crisis.

## Esquema para un acuerdo de cooperación internacional

1. Partes del acuerdo
  - Incluye los organismos y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en diferentes niveles.
2. Propósito
  - Define las áreas y las formas de cooperación.
  - Define el ámbito de la cooperación.
3. Definición de los términos
  - Define los términos usados en el acuerdo para asegurar que no hay confusiones o malas interpretaciones sobre el significado del contenido del acuerdo.
4. Gastos y costes
  - Personal - Define cómo se fijarán los costes del personal: por persona, por brigadas, por día o por tarea.
  - Equipo - Define cómo se fijará el coste del uso del equipo: por día o por tarea.
  - Reembolso de los costes – Fija los procedimientos, cantidades y criterios para dicho reembolso. Algunos acuerdos solo exigen el reembolso después de traspasar cierto tiempo, o cantidad de ayuda prestada.
  - A fondo perdido – Bajo ciertos convenios todas las partes pueden acordar ayudarse mutuamente sin exigir reembolso alguno.
5. Información y coordinación
  - Canales de comunicación – Define los protocolos y métodos para coordinar el intercambio de información.
  - Intercambio de información – Define los tipos, cantidad y tiempo de intercambio de información.
  - Notificaciones – Establece los procedimientos de notificación para emergencias y otros hechos importantes.
  - Coordinación del trabajo – Define cómo y bajo qué estructura de organización se desarrollará la coordinación del trabajo.
6. Responsabilidades, demandas e indemnizaciones
  - Renuncia recíproca a las demandas/ exención de responsabilidad – Enumera y define cómo, y cuándo, están vigentes dichas renuncias y exenciones para el personal que se intercambia.
  - Exenciones a la renuncia recíproca a las demandas – Enumera y define aquellos aspectos o circunstancias donde las exenciones no incumben al personal que se intercambia.
  - Daños a terceros – Esboza las soluciones jurídicas y las limitaciones para remediar los daños a terceros.
  - Asistencia médica del personal herido – Define los protocolos y procedimientos de asistencia y posible evacuación del personal herido.
  - Indemnizaciones en caso de daños físicos o muerte – Define el plazo, la cuantía y limitaciones de las indemnizaciones por daños físicos y muerte. Este asunto también puede incluirse en el apartado anterior sobre renuncias recíprocas y exenciones.
  - Privilegios e inmunidad del personal de ayuda – Describe y define el ámbito y limitaciones de los privilegios e inmunidad que el país receptor otorga al personal del país que presta la asistencia.
7. Planes de operación/directrices operacionales
  - Condiciones de los planes de operación/directrices operacionales – Los planes de operación/directrices operacionales son una pieza fundamental de todos los acuerdos

de cooperación, y que todas las partes del acuerdo deberán establecer y revisar cuidadosamente. Dichos planes y directrices esbozan y definen las áreas de operaciones concretas para asegurar que el acuerdo puede ponerse en práctica a tiempo, y de forma eficaz. Incluyen asuntos como puntos de contacto, procedimientos para la petición de recursos, procedimientos de entrada, actualización anual de costes, reembolsos y renunciaciones recíprocas a las demandas, y actualiza los requisitos de los modelos de formación o capacitación. También indica con qué frecuencia y quién revisará los planes y las directrices, y actualizará los métodos para revalidar los contenidos de dichos planes y directrices.

8. Cruce de fronteras

- Establece los protocolos y procedimientos para abreviar los trámites a la hora del cruce de fronteras, teniendo en cuenta los asuntos relacionados con la soberanía nacional, incluidos los siguientes:
  - Apertura de puntos alternativos para el cruce de fronteras en el momento de facilitar la asistencia.
  - Disposiciones aduaneras:
    - Sobre el personal
    - Sobre equipo y materiales
    - Sobre el funcionario responsable del equipo
    - Sobre aeronaves

Parte de esta información deberá incluirse, también, en los planes de operación y directrices operacionales.

9. Enlace con el plan de gestión de desastres del país receptor.

- Explica cómo el plan de asistencia de lucha contra incendios encaja dentro del más amplio plan de gestión de desastres del país receptor, incluida la legislación que otorga los poderes necesarios.

10. Disposiciones generales

- Entrada en vigor del acuerdo – Define cuándo se activa el plan.
- Duración – Concreta durante cuánto tiempo estará en vigor el acuerdo.
- Retirada – Define cómo pueden retirarse del acuerdo los países y las organizaciones.
- Terminación – Define bajo que circunstancias terminará el acuerdo.
- Interpretación – Estipula las interpretaciones para que los países y organizaciones entiendan bajo qué circunstancias y limitaciones cada parte celebra el acuerdo.
- Resolución de conflictos – Define el método para resolver conflictos.
- Enmiendas – Define cómo y cuándo el acuerdo puede enmendarse, revisarse y modificarse.

11. Procedimientos de Operación Estándares (SOP, en sus siglas inglesas)

- Estos procedimientos describen detalladamente la metodología que debe seguirse cuando se activa el acuerdo, sobre todo en relación con el mando y el control, los procedimientos que deben observarse en caso extinción de incendios forestales, y los sistemas de comunicación y los procedimientos de seguridad que deben utilizarse.
- Los SOP deberán ser comprobados y perfeccionados mediante ejercicios teóricos, de campo y operaciones de entrenamiento, antes de desplegarlos durante una emergencia real.

12. Otras disposiciones

- Que establecen el momento para que cualquier país, agencia u organización firmante del acuerdo defina otras áreas de cooperación que quiera incluir en el acuerdo tales como:
  - Actividades conjuntas de formación, incluidos materiales.
  - Viajes de estudio, intercambios técnicos y ejercicios conjuntos.
  - Relación de este acuerdo con otros convenios.
  - Estándares para el personal.
  - Equipo de seguridad.
  - Limitaciones sobre el tipo y utilización del equipo de telecomunicaciones.
  - Procedimiento de petición de brigadas de lucha contra incendios.

### 13. Página de firmas de los países participantes, agencias y organizaciones

- Es importante que todos los posibles participantes revisen y confirmen con sus autoridades la firma de tal acuerdo.

## **Tipos de cooperación y asistencia**

La asistencia y cooperación internacionales se dan de diferentes maneras. Algunos acuerdos son a fondo perdido, mientras que otros exigen un reembolso. Algunos tipos de asistencia ofrecen ayuda técnica a fondo perdido, y otros se ofrecen o solicitan en momentos de emergencia. Cuando los países desarrollan acuerdos de cooperación internacional, el fin y métodos de dicha cooperación deben indicarse y entenderse claramente entre todas las partes. Lo que viene a continuación, describe diferentes tipos de cooperación y asistencia que existen en la actualidad.

### **Asistencia mutua:**

Los acuerdos de asistencia mutua tratan, a menudo, de asuntos sobre la lucha contra incendios forestales a lo largo de las fronteras comunes. La asistencia de un país a otro es, habitualmente, a fondo perdido, en el entendimiento de que ambos países pueden beneficiarse en momentos diferentes de dicha asistencia a lo largo de las fronteras comunes.

### **Asistencia para la cooperación:**

Estos son acuerdos para la asistencia y la cooperación en todo el territorio de los países o estados que hayan firmado el acuerdo, y no solo para las zonas fronterizas. Estos acuerdos se celebran habitualmente sobre una base reembolsable.

También, pueden incluir intercambios de expertos a fondo perdido. Dichos intercambios pueden abarcar áreas como extinción y prevención de incendios forestales, quema prescrita, intercambios de personal, y viajes de estudios para un estudio extenso de los programas de lucha contra los incendios forestales.

### **Intercambios técnicos:**

Las actividades que se llevan a cabo bajo los acuerdos de intercambios técnicos son parecidas a los de asistencia para la cooperación, pero son mucho más informales, y dichos intercambios no están siempre ligados a un acuerdo en curso. Dichas actividades son habitualmente a fondo perdido, las

financian los organismos participantes, y tienen lugar cuando se necesitan o se desean. Permanecen en el ámbito de intercambio técnico y de información, y no incluyen los intercambios de recursos que ayudan directamente en tareas de extinción de incendios.

#### **Asistencia técnica:**

Una oferta, o una solicitud de asistencia técnica, puede o no, formar parte de un acuerdo formal. Este tipo de asistencia proporciona expertos de un país a otro que necesite dicha asistencia, con el fin de mejorar y fortalecer las capacidades y experiencias del país receptor en la lucha contra los incendios forestales. El objetivo de esta asistencia técnica debe ser la disminución de la necesidad de asistencia externa en el futuro. Este tipo de asistencia es habitualmente a fondo perdido, y la paga el país que ofrece dicha asistencia.

#### **Ayuda en caso de desastre:**

Cuando los incendios forestales implican problemas transfronterizos, desde un punto de vista humanitario, ecológico, médico, económico o diplomático, algunos gobiernos ofrecerán inmediatamente asistencia a fondo perdido, en caso de desastre, a los países afectados. Dicha asistencia significa ayudar al país afectado durante un período crítico de tiempo y puede, o no, estar basada en algún acuerdo de cooperación existente. Este tipo de asistencia puede ser el origen de futuros acuerdos de cooperación o de programas de asistencia técnica.

#### **Responsabilidades de los países que proporcionan asistencia y de los que la reciben.**

Los países que envían o reciben asistencia mediante los métodos y acuerdos indicados arriba necesitan entender que existen ciertas responsabilidades inherentes a esta relación. Lo que viene a continuación trata sobre las responsabilidades de todos los países, agencias u organizaciones implicadas. Es verdad que existen más asuntos que los que se enumeran más abajo, y que deberían debatirse antes de enviar o recibir asistencia, pero la información que se expone intenta advertir sobre algunos elementos fundamentales de las responsabilidades que suponen este tipo de acuerdos.

#### **Países que proporcionan asistencia:**

Es importante advertir que cuando los países celebran acuerdos formales de cooperación, el éxito o fracaso de dichos acuerdos descansa tanto en la conducta personal de los representantes del país que proporciona la asistencia, como en la eficacia de su capacidad en la lucha contra los incendios forestales. Es fundamental enviar siempre al personal más cualificado e idóneo del país, ya que el país receptor advertirá rápidamente si está recibiendo la ayuda que necesita, o que el personal ha sido seleccionado en función de su rango o antigüedad, en vez de su competencia y preparación. En los acuerdos reembolsables lo anterior es particularmente importante. Es fundamental respetar la cultura de los habitantes del país receptor. Las personas que se envíen serán vistas como embajadores de su país de origen, y las características propias de este cargo debe incluirse en los criterios de selección.

Los equipos y los individuos deben también estar advertidos de los asuntos locales relacionados con las leyes, costumbres, lengua, indumentaria, alimentación, etc. Además, deben ser informados sobre los arreglos convenidos sobre control y comunicación, y sus labores y responsabilidades dentro del sistema de lucha contra incendios forestales del país receptor.

Los países que proporcionan la asistencia deberán confeccionar listas de recursos, financiación, materiales y fuerza de trabajo que puedan poner a disposición de los países receptores.

Tanto los países que proporcionan la asistencia, como los receptores deberán mantener e intercambiar datos sobre la naturaleza, extensión y frecuencia de incendios forestales con el fin de que el nivel de asistencia requerida y disponible pueda preverse en cualquier momento concreto.

### **Países receptores:**

De la misma forma que los países que proporcionan la asistencia tienen ciertas responsabilidades, los países receptores deben también aceptar las responsabilidades que entraña albergar al personal de otros países. Estos últimos deben estar preparados para informar a las brigadas y a los representantes del país que proporciona la asistencia sobre los asuntos mencionados arriba, así como de los relacionados con el incendio, tales como: combustibles, clima, topografía, seguridad, estructura, técnicas y equipo de lucha contra incendios, clase y duración de las misiones, etc. Tiene importancia especial informar sobre asuntos legales y de comunicación dentro de la lucha contra incendios forestales, así como sobre las diferencias sociales y políticas dentro de una comunidad más amplia. Dichos países receptores deben estar también preparados para proveer apoyo logístico y operativo, incluido el médico si se requiere.

### **Páginas web con ejemplos de acuerdos y convenios de cooperación**

Alentamos a las autoridades nacionales a contribuir con casos prácticos concisos, basados en su propia experiencia, para ilustrar los diferentes tipos de acuerdos de cooperación y asistencia que existan en la actualidad, o estén en preparación. Estos casos prácticos pueden remitirse al Forestry Officer [mike.jurvelius@fao.org](mailto:mike.jurvelius@fao.org). Forest Fire Management, en las oficinas principales de la FAO (FAO HQ), en Roma (Italia).

### **Páginas web:**

Las siguientes páginas web proporcionan gran cantidad de información y datos de referencia sobre los actuales acuerdos y convenios de cooperación existentes.

<http://www.fao.org>

[http://www.fire.uni-freobirg.de/emergency/int\\_agree.htm](http://www.fire.uni-freobirg.de/emergency/int_agree.htm)

### **Conclusión**

El tema de la lucha contra los incendios forestales, tratado y debatido en la 3ª Conferencia Internacional sobre Incendios Forestales, destaca las relaciones y preocupaciones comunes de la comunidad mundial sobre este tipo de incendios. Esta Cumbre representa la ampliación del trabajo realizado en la Conferencia y proporciona un método para indicar los medios para continuar en esta dirección. Esta ponencia identifica los temas y proporciona un modelo para alentar a los países en la cooperación en la lucha contra los incendios forestales.

Esta página se deja en blanco intencionadamente.