

PERSPECTIVAS EN LA PREVENCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES: ANÁLISIS DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL FORESTAL Y EUROPEO

(<https://doi.org/10.47907/Incendios/ProtecaoAmbiental/AlteracoesClimaticas/2023/10>)

YILLY VANESSA PACHECO

Investigadora post doctoral en el Departamento de Derecho
Económico y Ambiental del Instituto de Derecho Internacional,
Universidad de Göttingen

Introducción

Los incendios forestales son un problema global. Por un lado, los incendios forestales son causa de deforestación, degradación de territorios forestales y pérdida de cobertura forestal, que a su vez son actividades ligadas a la pérdida de biodiversidad y al cambio climático, considerados problemas de orden global y prioritarios en el contexto actual. Por otro lado, aunque ocurren a nivel local -en su mayoría-, se presentan en todas partes del mundo,¹ convirtiendo los incendios forestales en un problema global.

Entre 2001 y 2021 los incendios forestales han llevado a la pérdida de 91 millones de hectáreas de bosques alrededor del mundo,² situándose entre las mayores causas de pérdida de cobertura forestal,

¹ Fire Information for Resource Management System de la NASA ofrece información en tiempo real de los incendios alrededor del mundo. El mapa puede ser consultado aquí: <https://firms.modaps.eosdis.nasa.gov/map/#d:24hrs;@27.4,12.0,3.0z>

² Global Forest Watch and World Resources Institute, Drivers of Tree Cover Loss by Region 2001-2021. Disponible en <https://research.wri.org/gfw/forest-extent-indicators/forest-loss>

junto a la agricultura, deforestación por materias primas y silvicultura.

³ En países como Rusia, China y el sur de Asia los incendios forestales han llegado a alcanzar hasta un 62% de pérdida de bosques, mientras que Norteamérica registra un 35% y Oceanía un 51%.⁴ En la Unión Europea en 2023 se registró el mayor incendio forestal en la historia, alcanzando la pérdida de hasta el 41% de áreas protegidas.⁵

El carácter global de esta problemática debe tratarse holísticamente desde un enfoque internacional.⁶ El fortalecimiento de la gobernanza, planificación y una eficiente gestión forestal son elementos clave en la prevención de incendios forestales. Precisamente estos elementos han sido considerados en tratados como la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el Convenio de Diversidad Biológica, el Acuerdo de París, entre otros, y algunos instrumentos de la ONU como el instrumento no vinculante sobre bosques, el Acuerdo de Bosques Post 2015, y los ODS, los cuales constituyen la base en la que se reúnen los esfuerzos regulatorios para la protección de bosques. Principalmente, dado el compromiso de la lucha contra el cambio climático y el calentamiento global, nuevos instrumentos regionales en la UE como el Pacto Verde, la Estrategia de Biodiversidad y la Estrategia Forestal se suman al amplio y complejo rompecabezas que es la protección jurídica de los bosques a nivel internacional⁷ y que, indirectamente promueven la gestión forestal sostenible, con lo que se

³ De acuerdo con World Resources Institute, en regiones como Suramérica, el Sudeste Asiático y África la mayor causa es la deforestación para la exportación de productos forestales y la conversión de bosques para agricultura, en otras regiones como Norteamérica, Europa y Oceanía, la silvicultura alcanza hasta el 65% del total de la deforestación. Ver nota 3.

⁴ Global Forest Watch and World Resources Institute, Drivers of Tree Cover Loss by Region 2001-2021. Disponible en <https://research.wri.org/gfr/forest-extent-indicators/forest-loss>

⁵ https://joint-research-centre.ec.europa.eu/jrc-news-and-updates/wildfires-2023-41-burnt-area-eu-within-natura-2000-protected-sites-2023-09-08_en

⁶ Para una revisión más amplia de las obligaciones internacionales con especial énfasis en lucha contra incendios e incendios forestales, ver Michel Eburn, The International Law of Wildfires, en *Research Handbook on Disasters and International Law*, Edward Elgar Publishing, 2016.

⁷ Para una estudio detallado de la protección de los bosques en derecho internacional ver: Yilly Pacheco, *Regime Interaction in International Forest Law: The Role of Secondary Law of Forest-related Multilateral Environmental Agreements* (Brill | Nijhoff, 2023) y Anja Eikerman, *Forests in International Law: Is there really a need for an international convention?* (Springer, 2015)

contribuye a la prevención de incendios forestales.

Por esta razón, el presente artículo tiene como objetivo explorar en el derecho internacional forestal las normas aplicables que orientan la acción multilateral de los estados en respuesta a los incendios forestales. En la primera parte el artículo explica brevemente los tratados aplicables para la protección de bosques a nivel internacional, destacando el papel de las conferencias de las partes y la normatividad derivada creada por ellas. En la segunda parte se presenta la protección de bosques en la UE, donde se explica el marco político-normativo a partir de la adopción del Pacto Verde Europeo. En la parte final, se profundiza en las normas sobre incendios forestales a nivel internacional y europeo. El artículo concluye con las perspectivas normativas sobre incendios forestales a raíz de los recientes desarrollos en la Unión Europea.

I. La protección de bosques en el derecho internacional forestal

De acuerdo con Chazdon (2016), los bosques son observados, definidos, evaluados y valorados a través de distintas perspectivas. Desde diferentes puntos de vista, los bosques pueden ser vistos como una fuente de productos de madera, un ecosistema compuesto por árboles junto con una miríada de formas de diversidad biológica, un hogar para pueblos indígenas, un depósito para el almacenamiento de carbono, una fuente de múltiples servicios ecosistémicos y como sistemas socioecológicos, o como todo lo anterior.⁸ De ahí que, la protección jurídica de los bosques en derecho internacional haya estado fragmentada en diversos tratados, convenciones y normas no vinculantes y el régimen se caracterice por la ausencia de una convención global sobre bosques.

Para Brunneé y Noellkemper (1996), el derecho internacional forestal se define como una multitud de tratados y otros instrumentos no vinculantes que regulan temas como biodiversidad en los bosques, protección de los bosques como sumideros de carbono, protección de especies de árboles en peligro de extinción, y comercio de madera y productos forestales.⁹ Sin embargo, dado el carácter multifuncional

⁸ Robin L Chazdon and others, 'When Is a Forest a Forest? Forest Concepts and Definitions in the Era of Forest and Landscape Restoration' (2016) 45 *Ambio* 538.

⁹ Jutta Brunneé and André Nollkaemper, 'Between the Forests and the Trees – An Emerging International Forest Law' (1996) 23 *Environmental Conservation* 307.

de los bosques y sus servicios ecosistémicos,¹⁰ a esto se puede agregar que hoy en día el DIF articula otras áreas como derechos humanos, patrimonio natural de la humanidad, cambio climático, comercio y sostenibilidad, entre otras. En conclusión, el derecho internacional forestal es más un rompecabezas en construcción.¹¹

Así pues, las normas no vinculantes del derecho internacional forestal comprenden los instrumentos adoptados por las Naciones Unidas, tales como el Capítulo 11 de la Agenda 21, la Declaración No Vinculante de Principios Forestales, el Instrumento No Vinculante, el Instrumento Forestal de la ONU (2015) y el Plan Estratégico de la ONU para los Bosques 2017-2030.¹² Por su parte, las normas vinculantes se refieren a los Acuerdos Multilaterales de Medio Ambiente, que incluyen:

- La Convención de Ramsar sobre los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención de Ramsar).
- La Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (WHC).
- La Convención sobre la Diversidad Biológica (CBD).
- La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).
- La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC).
- El Protocolo de Kioto.
- El Acuerdo de París.

Adicionalmente, las Conferencias de las Partes de dichos tratados se han convertido en los legisladores en derecho internacional forestal.¹³ A través de sus decisiones y resoluciones, han estado adoptando normas aplicables a la conservación forestal, la gestión forestal sostenible, los bosques en la mitigación y adaptación al cambio climático, el

¹⁰ Ver Anja Eikerman, *Forests in International Law: Is there really a need for an international convention?* (Springer, 2015), Capítulo 2.

¹¹ Yilly Pacheco, *Regime Interaction in International Forest Law: The Role of Secondary Law of Forest-related Multilateral Environmental Agreements* (Brill | Nijhoff, 2023)

¹² *ibid*, p.1.

¹³ Annecoos Wiersema, 'The New International Law-Makers – Conferences of the Parties to Multilateral Environmental Agreements' (2009) 31 *Mich J Int'l L* 231.

comercio de madera y productos forestales, orientación para actividades forestales, sistemas nacionales de monitoreo forestal, entre otros. Además, han establecido programas forestales específicos en el contexto de algunos mecanismos, como el Programa de Bosques del Patrimonio Mundial, el Programa de Especies Arbóreas, el Programa Ampliado de Trabajo sobre la Diversidad Biológica Forestal, y la Iniciativa de Restauración de Ecosistemas Forestales, que han tenido un impacto global en la conservación forestal y la gestión forestal sostenible.¹⁴

Así las cosas, a pesar de no contar con un tratado específico sobre bosques, en derecho internacional se ha construido todo un sistema jurídico complejo que regula los bosques desde diferentes perspectivas y el cual continúa en desarrollo, principalmente por la actividad legislativa de las conferencias de las partes de los acuerdos multilaterales de medio ambiente. Tratados cruciales para la protección de bosques como el Convenio de Diversidad Biológica y el Acuerdo de París han sido adoptados por la UE como instrumentos emblemáticos en su lucha contra el cambio climático y la pérdida de biodiversidad global, tal como se estudiará en la siguiente sección. En particular, las normas adoptadas en el Derecho Internacional Forestal sobre incendios forestales se estudiarán en la sección III de este artículo.

II. Instrumentos políticos para la protección de bosques en la Unión Europea: Escenario post Pacto Verde Europeo

Debido a que los tratados fundacionales de la Unión no hacen una referencia específica a los bosques no existe una política común de la UE en materia forestal.¹⁵ De ahí que la protección de bosques en la Unión Europea es competencia de los Estados miembros. Sin embargo, muchas medidas adoptadas a nivel supranacional tienen un impacto no solo en los bosques de la región sino incluso en los bosques a nivel global. Esto se debe en gran parte al creciente papel de la UE

¹⁴ Yilly Pacheco, *Regime Interaction in International Forest Law: The Role of Secondary Law of Forest-related Multilateral Environmental Agreements* (Brill | Nijhoff, 2023), p.3.

¹⁵ European Parliament. *The European Union and Forests*. Fact sheets on the European Union. Disponible <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/105/the-european-union-and-forests>

como actor ambiental global y su ambición de desempeñar un papel principal en el desarrollo de políticas ambientales globales.¹⁶

Entre los instrumentos adoptados por la UE más recientemente y que perfilan la protección de bosques en el futuro cercano se encuentran: el Pacto Verde Europeo, estrategia en materia de biodiversidad para 2030, la nueva Estrategia Forestal de la UE para 2030, y la Nueva Guía para gestión forestal sostenible y esquemas de pago por servicios ecosistémicos forestales. Estos instrumentos se explican brevemente a continuación.

Pacto Verde Europeo

El Pacto Verde Europeo puede definirse como un paquete de iniciativas políticas que busca situar a la UE en el camino hacia una transición ecológica, con el objetivo último de alcanzar la neutralidad climática al 2050.¹⁷ El Pacto, adoptado en 2019 por la Comisión Europea, supone un elemento clave en materia de política de la UE para la protección de bosques ya que estos ecosistemas desempeñan un rol crucial en la lucha contra el cambio climático.

Iniciativas con impacto en materia forestal como la Estrategia de la UE de Biodiversidad para 2030, la Nueva Estrategia Forestal de la UE para 2030 y la nueva Estrategia de Adaptación Climática de la UE¹⁸ son resultado directo de la implementación del Pacto Verde Europeo. Así mismo, la Regulación UE sobre productos libres de deforestación se desprende de este nuevo enfoque adoptado en el Pacto.¹⁹ La regulación busca reducir la contribución de la UE a la deforestación y la degradación forestal en todo el mundo, así como reducir la contribución

¹⁶ Emanuela Orlando, *Environmental Liability and the Interplay Between EU Law and International Law* (Taylor & Francis Group 2023), p.20.

¹⁷ Consejo Europeo, Pacto Verde Europeo. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/green-deal/>

¹⁸ EU Adaptation Strategy. Disponible en https://climate.ec.europa.eu/eu-action/adaptation-climate-change/eu-adaptation-strategy_en#:~:text=2021%20-%20EU%20Adaptation%20Strategy&text=Triggers,climate%20change%20on%20European%20forests

¹⁹ Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal, y por el que se deroga el Reglamento (UE) no 995/2010.

de la UE a las emisiones de gases de efecto invernadero y a la pérdida de biodiversidad mundial.²⁰

Estrategia de la UE en materia de biodiversidad para 2030

El 20 de mayo de 2020 la Unión Europea publicó su estrategia en materia de biodiversidad para 2030, a través de la cual se establecen acciones y compromisos específicos con la proyección de situar la biodiversidad europea en el camino de la recuperación de aquí a 2030. La estrategia tiene como objetivo construir sociedades resilientes ante futuras amenazas que incluyen impactos del cambio climático e incendios forestales, entre otros.

La estrategia resulta ser un instrumento relevante para la protección de bosques en cuanto plantea ampliar las zonas Natura 2000 existentes con protección estricta de las zonas de mayor valor biológico y climático, así como la adopción de medidas eficaces de restauración para restaurar los ecosistemas degradados, en particular aquellos con mayor potencial para capturar y almacenar carbono y prevenir y reducir el impacto de las catástrofes naturales.²¹

Nueva Estrategia Forestal de la UE para 2030

La nueva Estrategia Forestal de la UE para 2030 fue adoptada el 16 de julio de 2021. A través de este instrumento la Unión Europea busca alcanzar sus objetivos de biodiversidad así como el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de al menos el 55 % de aquí a 2030 y la neutralidad climática de aquí a 2050.²² La nueva Estrategia Forestal es una de las iniciativas emblemáticas del Pacto Verde Europeo y se basa en la Estrategia de la UE en materia de biodiversidad para 2030.²³

²⁰ Reglamento (UE) 2023/1115, Art. 1.

²¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas*. COM (2020) 380 final. Bruselas, 20.5.2020. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52020DC0380>

²² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030*. COM(2021) 572 final. Bruselas, 16.5.2021. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0572&from=EN>

²³ European Commission. New Forest Strategy for 2030. Disponible en https://environment.ec.europa.eu/strategy/forest-strategy_es?ettrans=es

La nueva estrategia forestal responde a las necesidades y los retos asumidos por la Unión Europea en materia de cambio climático. En efecto, de acuerdo con la Estrategia, su objetivo es adaptar los bosques de Europa a las nuevas condiciones, las condiciones climáticas extremas y la alta incertidumbre provocada por el cambio climático.²⁴ Para ello, la estrategia establece una visión y acciones concretas para mejorar la cantidad y la calidad de los bosques de la UE y reforzar su protección, restauración y resiliencia. Así mismo, la Estrategia resalta la importancia de revertir la pérdida de biodiversidad en los bosques y establece el compromiso de plantar, al menos, 3000 millones de árboles adicionales de aquí a 2030.²⁵

Nueva Guía para gestión forestal sostenible y esquemas de pago por servicios ecosistémicos forestales

La Comisión Europea adoptó el pasado 27 de Julio de 2023 la “Guidelines on Closer-to-Nature Forest Management”,²⁶ la cual tiene por objeto reforzar la multifuncionalidad forestal y la resiliencia frente al cambio climático, fomentando al mismo tiempo los beneficios económicos y de otro tipo a largo plazo para la sociedad.

La Guía, enfocada en los bosques que tienen un uso comercial para producción de madera y productos forestales no maderables, busca ayudar a las autoridades, dueños de bosques y administradores forestales a incorporar biodiversidad y cambio climático en sus operaciones.²⁷

III. Prevención de incendios forestales: Perspectivas en derecho internacional forestal y europeo

Como se explicó en la primera parte de este artículo, los incendios forestales son un problema global ligado a la pérdida de cobertura forestal, la pérdida de biodiversidad y al cambio climático. De ahí que,

²⁴ *ibid.*

²⁵ Ver Nueva Estrategia (n 22), 3.3. “Reforestación y forestación de bosques ricos en biodiversidad”.

²⁶ European Commission, Commission Staff Working Document Guidelines on Closer-to-Nature Forest Management, Brussels, 27.7.2023. Available https://environment.ec.europa.eu/system/files/2023-07/SWD_2023_284_F1_STAFF_WORKING_PAPER_EN_V2_P1_2864149.PDF

²⁷ *ibid.*, Preface, p.3

en principio, sea el régimen de cambio climático y el de biodiversidad los cuales puedan proveer elementos más concretos para abordar la prevención de incendios forestales desde el derecho internacional.

Con relación al régimen de cambio climático, no se encuentran normas específicas sobre incendios forestales. Sin embargo, promover la gestión forestal sostenible ha sido incluida como uno de los compromisos tanto en la Convención de Cambio Climático (Art. 4.1 (d)), como en el Protocolo de Kioto (Art. 2.1 (ii)) y más recientemente en el Acuerdo de París (Art. 5.2). La gestión forestal sostenible ha sido entendida como “el manejo y uso de bosques y tierras forestales de manera y a un ritmo que mantenga su biodiversidad, productividad, capacidad de regeneración, vitalidad y su potencial para cumplir, ahora y en el futuro, funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes, a nivel local, nacional y global, y que no cause daño a otros ecosistemas”.²⁸ Es en este contexto que se plantea que una efectiva gestión en la prevención de incendios forestales hace parte de los compromisos sobre gestión forestal sostenible.

En el caso del convenio de diversidad biológica, la gestión eficiente de incendios forestales no está prevista en el tratado. Sin embargo, al igual que ocurre en el régimen de cambio climático, esta puede desprenderse de la aplicación de ciertas disposiciones del tratado relacionadas con la conservación in-situ (Art. 2) y las áreas protegidas (Art. 8). De acuerdo con el Convenio, conservación in-situ se refiere a la conservación de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en su entorno natural (Art. 2). Los Estados adquieren pues los compromisos de adoptar medidas especiales para conservar la biodiversidad en áreas protegidas, desarrollar orientaciones para su establecimiento y manejo, así como promover el desarrollo sostenible en dichas áreas y áreas adyacentes. De ahí que la prevención de incendios forestales y la gestión de éstos cuando ocurren debe entenderse en consecuencia como parte de la adecuada aplicación de dichas disposiciones.

En el caso de la Unión Europea, en adición al derecho internacional forestal es necesario considerar las políticas de la Unión para proteger los bosques contra los incendios forestales. Aun cuando sean

²⁸ Helsinki Resolution. Forest Europe. Disponible en <https://foresteurope.org/workstreams/sustainable-forest-management/>

los Estados Miembros quienes tienen la capacidad legislativa sobre este asunto, deberán observarse los lineamientos de la UE en el nuevo contexto post Pacto Verde. La Estrategia Forestal de la UE para 2030 (ver sección II), en línea con los objetivos del Pacto Verde Europeo y la Estrategia de Biodiversidad, establece las bases para elevar la prevención de incendios forestales y la resiliencia de los bosques frente al cambio climático. Así mismo, otro instrumento a considerar es la Guía de Prevención Terrestre de Incendios adoptada por la Comisión Europea en 2021, la cual tiene como propósito facilitar la comprensión en materia de prevención terrestre de incendios forestales y la adopción de respuestas eficaces. De acuerdo con este instrumento, la gobernanza, la planificación y la gestión forestal son elementos clave en la prevención de incendios forestales.²⁹

Finalmente, una última pieza que contribuirá a la recuperación de los bosques afectados por incendios forestales será el Reglamento sobre Restauración de la Naturaleza, propuesto por la Comisión Europea en 2022, el cual busca poner en marcha medidas de restauración para 2030 que cubran al menos el 20% de todas las áreas terrestres y marítimas de la UE. De acuerdo con la propuesta, los bosques están incluidos en los ecosistemas prioritarios dado su potencial para eliminar y almacenar carbono y prevenir o reducir el impacto de las catástrofes naturales.³⁰ Entre los objetivos del reglamento se plantea el aumento general de la biodiversidad en los ecosistemas forestales y mejorar la conectividad forestal.³¹

Así las cosas, el derecho internacional forestal y el marco político-normativo reciente adoptado por la UE ofrece las bases para profundizar en instrumentos jurídicos regionales y nacionales más concretos

²⁹ Comisión Europea (2021). *Prevención Terrestre de Incendios: principios y experiencias de la gestión de paisajes, bosques y superficies forestales con fines de seguridad y resiliencia en Europa*. Disponible en <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4e6cc1f1-8b8a-11eb-b85c-01aa75ed71a1>

³⁰ “Ley de Restauración de la Naturaleza: el PE adopta su mandato de negociación” Parlamento Europeo - Nota de Prensa 12 julio 2023. Disponible en <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20230707IPR02433/ley-de-restauracion-de-la-naturaleza-el-pe-adopta-su-mandato-de-negociacion>

³¹ “Pacto Verde: propuestas pioneras para restaurar la naturaleza en Europa de aquí a 2050 y reducir a la mitad el uso de plaguicidas de aquí a 2030”. Comisión Europea - Comunicado de Prensa 22 junio 2022. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_22_3746

en materia de prevención de incendios forestales y su gestión cuando ocurren.

Conclusión

La prevención de los incendios forestales es un desafío global, pues estos están ligados a la pérdida de cobertura forestal, y, por ende, a la pérdida de biodiversidad y al aumento del cambio climático. A pesar de que existe un amplio régimen internacional aplicable para la protección de bosques, no se identificaron en él instrumentos jurídicos concretos relacionados con la prevención de incendios forestales y su gestión. No obstante, acuerdos multilaterales de medio ambiente como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el Protocolo de Kioto, el Acuerdo de París y el Convenio de Diversidad Biológica contienen elementos clave que permitirían articular la prevención de incendios forestales a los compromisos adquiridos en dichos tratados. En particular, las normas relacionadas con la gestión forestal sostenible y la conservación in-situ son pertinentes para abordar el tema de los incendios forestales. Dado que el derecho internacional forestal se ha desarrollado por vía de las decisiones y resoluciones de las Conferencias de las Partes, se espera que en el futuro próximo sean adoptados instrumentos más concretos para abordar la prevención y gestión de incendios forestales. En el ámbito supranacional, en la Unión Europea se identificaron instrumentos políticos importantes creados a raíz de la adopción del Pacto Verde Europeo. Entre ellos se destacan la Estrategia Forestal de la UE para 2030, la Estrategia de Biodiversidad y la propuesta de reglamento sobre restauración de la naturaleza.