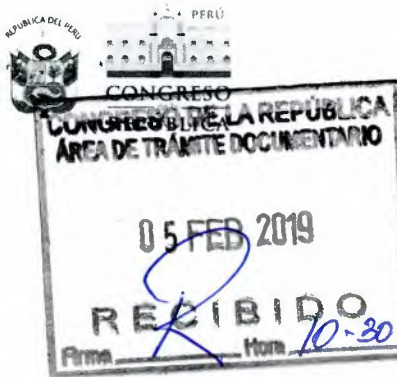




Proyecto de Ley N° 3890 / 2018- CR

**PROYECTO DE LEY QUE PROPONE LA
PREVENCIÓN, SEGUIMIENTO Y MANEJO DE
INCENDIOS FORESTALES**

Los congresistas de la República que suscriben a iniciativa del Congresista **HORACIO ZEBALLOS PATRÓN**, y los congresistas **Richard Arce Cáceres, Manuel Danmert Ego Aguirre, Marisa Glave Remy, Indira Huilca Flores, Edgar Ochoa Pezo, Oracio Ángel Pacori Mamani, Katia Lucia Gilvonio Condezo, Tania Edith Pariona Tarqui y Alberto Quintanilla Chacón** del grupo parlamentario Nuevo Perú, ejerciendo el derecho que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, proponen la siguiente iniciativa legislativa:

**PROYECTO DE LEY PROPONE LA PREVENCIÓN, SEGUIMIENTO Y MANEJO DE
INCENDIOS FORESTALES****Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente ley tiene por objetivo establecer medidas y acciones que permitan prevenir y hacer seguimiento a los incendios forestales incluyendo la participación activa de la población, así como desarrollar medidas frente a los incendios forestales, proponiendo un marco regulatorio fundamental para la integración de planes y protocolos de los niveles de gobierno e instituciones públicas especializadas.

Artículo 2. Definiciones

La presente norma establece definiciones para otorgar el tratamiento diferenciado que merece cada situación, por lo que establece lo siguiente:

- Incendio forestal: Fuego que se extiende sin control sobre combustibles forestales situados en el bosque. A efectos de este plan, tendrán dicha consideración también, los que se produzcan en las áreas adyacentes al bosque o de transición con otros espacios urbanos o agrícolas.
- Incendio forestal controlado: Es aquel que se ha conseguido aislar y detener su avance y propagación dentro de las líneas de control.
- Incendio forestal estabilizado: Aquel incendio que sin llegar a estar controlado evoluciona dentro de las líneas de control establecidas según las previsiones y labores de extinción conducentes a su control.
- Incendio forestal extinguido: Situación en la cual ya no existen materiales en ignición en o dentro del perímetro del incendio ni es previsible la reproducción del mismo.
- Índice de gravedad potencial de un incendio forestal: Indicador de los daños que se prevé que puede llegar a ocasionar un incendio forestal, dadas las condiciones en que se desarrolla.
- Índice de peligro: Valores indicativos del peligro de incendio forestal en una zona determinada.

- Interfaz urbano-forestal: Zona en las que las edificaciones entran en contacto con el monto. El fuego fue desarrollado en esta zona, no sólo puede alcanzar las edificaciones, sino que además puede propagarse en el interior de las zonas edificadas, cualquiera que sea la causa de origen.
- Peligro de incendio: Posibilidad de que se produzca un incendio forestal en un lugar y un momento determinado.
- Riesgo de incendio: Combinación de la probabilidad de que se produzca un incendio y sus posibles consecuencias negativas para personas, bienes y ambiente.
- Vulnerabilidad: Grado de pérdidas o daños que puedan sufrir, ante un incendio forestal, la población, los bienes y el ambiente.

Artículo 3. Organismos competentes

Para la aplicación de la presente ley los organismos competentes, en el marco de sus funciones, son los siguientes:

- Ministerio de Agricultura y Riego
- Ministerio del Ambiente
- Ministerio del Interior
- Ministerio de Cultura
- Cuerpo Nacional de Emergencias Forestales
- Gobiernos regionales
- Entidades especializadas de cada ministerio

Los organismos antes mencionados nombrarán a sus representantes en un plazo máximo de 10 días calendarios contados a partir del siguiente día de publicada la presente ley. El organismo encargado de la coordinación entre dichos organismos será el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR, según lo establece el artículo 4 de la presente ley.

Artículo 4.- Ente rector

Encargase al Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR la coordinación entre los organismos establecidos en el artículo 3 de la presente ley, para diseñar un plan de trabajo que viabilice la presente ley en el marco de las competencias establecidas en el artículo 5.

Artículo 5. Funciones de los organismos competentes

Los organismos competentes establecidos en el artículo 3 En el marco de la presente ley cumplirán con los siguientes objetivos:

- a. Prestar ayuda técnica necesaria a los agricultores, comunidades indígenas, campesinas, colonos y a las personas interesadas sobre la quema en sus tierras.
- b. Promover la firma de convenios con personas jurídicas públicas y privadas que coadyuven a la prevención y gestión de los incendios forestales.
- c. Las autoridades están obligadas a prestar auxilio oportuno para prevenir o gestionar el incendio forestal.
- d. Se harán campañas de prevención de incendios forestales dirigido prioritariamente a la población vulnerable.

- e. Capacitar continuamente al personal designado por los organismos competentes sobre prevención y gestión de incendios forestales.
- f. Elaborar partes de incendio forestal o el conocimiento de existencia de un incendio forestal

Artículo 6. Plan Anual de Prevención y gestión de los incendios forestales

5.1 El plan tiene por objeto establecer la organización, medidas y los procedimientos de actuación de los niveles de gobierno y las institucionales nacionales competentes para prevenir incendios forestales y asegurar una respuesta eficaz en los casos de emergencia.

5.2 El SERFOR es el organismo encargado de elaborar Plan Anual de Prevención, Seguimiento y Gestión de los incendios forestales que contendrá lo siguiente criterios:

- **Fase de alerta y seguimiento**
 - Planes y gestión de medidas
- **Fase de gestión operativa**
- **Fase de emergencia de interés nacional**
 - Protocolo de emergencias
 - Plan de seguimiento de incendios forestales.

Artículo 7. Plataforma de información

El Ministerio de Agricultura y Riego a través del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR será el ente encargado de elaborar la base de datos, así como de mantenerla actualizada con información emitida por las instituciones especializadas, así como la de los niveles de gobiernos. Se constituye en una de las herramientas para la planificación de aspectos preventivos de la defensa contra incendios forestales.

La plataforma de información consignará como mínimo los siguientes criterios:

- a. Consolidar la información que envían los gobiernos regionales y locales, según sus competencias y atribuciones en el marco de la presente ley.
- b. Información de zonas geográficas, fechas, superficie afectada o estimada y características de los incendios forestales ocurridos.
- c. Ser el instrumento básico para la elaboración de la estadística general de los incendios forestales.
- d. Estadísticas de incendios forestales
- e. Información sobre situaciones de peligro climatológico
- f. Contendrá información actualizada a tiempo real de acuerdo a la evolución del incendio.
- g. Directorio de instituciones competentes dentro

Artículo 8. Cuerpo Nacional de Emergencias Forestales

Declarase de interés nacional y necesidad pública la creación del Cuerpo Nacional De Emergencias Forestales adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, encargada de atender las emergencias de los incendios forestales, en coordinación los organismos competentes establecidos en el artículo 3.

La estructura y las demás funciones del Cuerpo Nacional de Emergencia Forestales serán desarrolladas en el reglamento de la presente ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

ÚNICA. El Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR será el organismo encargado de elaborar el reglamento de la presente ley en un plazo de 60 días calendario.



Horacio Zeballos Patrón
HORACIO ZEBALLOS PATRÓN
Congresista de la República

[Signature]

RICHARD ARCE CÉCERE
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Nuevo Perú

[Signature]
Richard Arce

[Signature]
MANUEL AMARAL
Huile

[Signature]

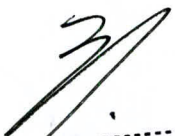
[Signature]

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 07 de FEBRERO del 2019.

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 3890 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) d

...AGRICULTURA, PESQUERÍA, RIEGOS, AGUAS,
AMAZONICOS Y AFROPERUANOS,
AMBIENTE Y ECOLOGIA. -


GUILLERMO LLANOS CISNEROS
Director General Parlamentario
Encargado de la Oficina Mayor del
Congreso de la República



I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1 MARCO NORMATIVO

1.1.1 Marco normativo nacional

El Artículo 68 de la Constitución Política del Perú dispone que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

El fundamento 8 de la sentencia recaído en el expediente 0023-2009-PI/TC emitido por el Tribunal Constitucional señala que *"el principio de dominio eminencial, es definido como aquel que faculta al Estado a conservar el dominio sobre los recursos naturales, así como sus frutos, productos y subproductos, en tanto no hayan sido obtenidos acorde con el título por los cuales fueron otorgados los derechos para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables..."*.

La conservación promovida por el Estado contribuye a consolidar los derechos fundamentales de la persona, toda vez que éste tiene derecho a vivir en un ambiente saludable y tener una vida digna.

En ese sentido, El Tribunal Constitucional ha manifestado, en su fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N.º 0048-2004-PI/TC, *"que el contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está determinado por los siguientes elementos; a saber: 1) el derecho a gozar de este medio ambiente, y 2) el derecho a que ese medio ambiente se preserve.*

Asimismo, en su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica y, en el caso de que el hombre intervenga, ello no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente.

Esto supone, por lo tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y su dignidad (artículo 1.º de la Constitución); de lo contrario su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido. Y con relación a la segunda manifestación el derecho en análisis, este se concretiza en el derecho a que el medio ambiente se preserve. El derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en condiciones adecuadas para su disfrute. Tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente".

El artículo 42 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre que establece que el SERFOR aprueba, de acuerdo al procedimiento y metodología desarrollada en el

reglamento de la Ley, el Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, de cumplimiento en el ámbito nacional, regional y local. Precisando que el citado Plan Toma en cuenta las diferentes realidades sociales y ambientales y comprende, entre otros, los aspectos de prevención y control de incendios forestales.

La Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado por Decreto Supremo 009-2013-MINAGRI, contempla en el literal d) del Lineamiento 1, de su Eje de Política². Sostenibilidad, la sensibilización y difusión acerca de la importancia de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre para la mitigación y adaptación al cambio climático, así como en la reducción del riesgo de desastres naturales y la provisión de energía renovable y sostenible proveniente de la biomasa forestal.

Mediante Resolución de Dirección Ejecutiva No. 284-2018-MINAGRI-SERFOR-DE se aprueba el Plan de Prevención y Reducción de Riesgos de Incendios Forestales, Periodo 2019 – 2022, que dispone que la Dirección General de Gestión Sostenible del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre se encargue de la implementación del Plan. El Plan se financia con cargo al presupuesto institucional de los pliegos involucrados, en el marco de su competencia, sin demandar recursos adicionales al tesoro público, de acuerdo con lo establecido en el presupuesto anual de la República.

1.1.2 Marco normativo internacional

Creemos que es muy importante identificar el marco normativo internacional que nos permita recoger experiencias y ajustarla a nuestra realidad. En ese sentido, hemos recogido algunos acuerdos internacionales que nos permitirán visibilizar las acciones que han realizado en otros países.

Algunos de los 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 involucradas¹.

CUADRO DE ACUERDOS INTERNACIONALES SOBRE INCENDIOS FORESTALES²

PARTES SIGNATARIAS DEL ACUERDO	NOMBRE	OBJETIVO
España/Portugal	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).
Francia /España	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.

¹ Cfr. JURVÉLIUS, Mike. Marcos legales para la lucha contra los incendios forestales: Acuerdos Internacionales y Legislación Nacional. Memorias del Segundo Simposio Internacional sobre Políticas, Planificación y Economía de los Programas de Protección contra Incendios Forestales: Una Visión Global. Abril, 2004. Págs. 133 – 136.

² Loc. Cit.

Marruecos/España	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.
Argentina/ Chile	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: 1. intercambio de información con el fin de prevenir las catástrofes y sus efectos. 2. Intercambio de información y experiencias en relación a la actuación en caso de emergencia. 3. Intercambio de información tecnológica de utilidad, que se aplique en casos de emergencia. 4. Elaboración y desarrollo de programas, proyectos y planes conjuntos para emergencias. 5. Desarrollo de planes para mitigar los riesgos comunes y la coordinación operativa para enfrentarse a dichos riesgos. 6. Colaboración en casos de emergencia mediante: a) recursos humanos y medios de asistencia; b) utilización de medios técnicos y logística; c) aportación de ayuda médica y alimentos para mitigar los efectos de las emergencias (Artículo 2).
Argentina / Chile	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)
Finlandia / Federación Rusa	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.	Fomentar la cooperación en las siguientes áreas: 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; 2. notificación de los desastres que tengan efectos adversos en las fronteras estatales; y 3. asistencia mutua para evitar las consecuencias de dichos desastres (Artículo 2)
México / Estados Unidos de América	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	El propósito de este acuerdo es: 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

	común.	zona de asistencia mutua y en las circunstancias oportunas; 2. autorizar a las partes para cooperar en otras actividades de lucha contra incendios fuera de la zona de asistencia mutua (Artículo I).
Nueva Zelanda / Estados Unidos de América	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 Zelanda, 2001.	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 incendios (Artículo I.1).
China / Rusia Estados	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.
Unidos de América / Australia- Nueva Zelanda	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 si 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)
Canadá / Estados Unidos de América	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).
Canadá / Estados Unidos de América	Ley parlamentaria sobre el convenio entre estados (#129 – Período de Sesiones 81° 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).
Mongolia / Rusia	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.
Bulgaria / Grecia	Protocolo de cooperación entre el Servicio Nacional de Protección de Incendios de la República de Bulgaria y el Servicio Nacional de Protección de Incendios de la República de Grecia, 1993.	Ambas partes se prestarán asistencia mutua en la extinción de incendios, accidentes, y en la mitigación de sus consecuencias peligrosas.
Francia / Italia	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.
Italia / Suiza	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.
Grecia / Malta	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.
Finlandia / Estonia	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.
España / Portugal	Protocolo adicional sobre asistencia mutua en el caso de incendio forestal en las zonas fronterizas, incluido dentro del	Este protocolo facilita la intervención de ambas partes en el caso de incendio forestal, que tenga lugar dentro de una franja

	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.	de 5 km. a ambos lados de la frontera. Tiene como objetivo reducir el período de tiempo entre el inicio del incendio y la respuesta de los cuerpos de combate contra el fuego.
Grecia / Chipre	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.

Además, hay que tener en cuenta otros cuerpos normativos internacionales que rigen para los países firmantes que incluyen al nuestro. Tales como:

Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, es un instrumento jurídico internacional, suscripto en el marco de la Cumbre de la Tierra celebrado en Rio de Janeiro en 1992, a través del cual la comunidad de países que ratificaron el citado instrumento asumieron la responsabilidad común pero diferenciada del cambio de clima del planeta a causa de ciertas actividades humanas que emiten gases de efecto invernadero a la atmósfera (GEI). Si bien la principal causa de tales GEI es la matriz energética basada en la quema de combustibles fósiles, también contribuye al incremento de los mismos la quema de biomasa de bosques, fundamentalmente atribuible al cambio de uso del suelo por deforestación³.

El artículo 4.1 de la Convención Marco de Cambio Climático establece que:

"Todas las partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes, pero diferenciadas... deberán: a) elaborar, actualizar periódicamente publicar y facilitar a la Conferencia de las partes ... inventarios nacionales de las emisiones antropógenas por las fuentes y de la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, utilizando metodologías comparables que habrán de ser acordadas por la Conferencia de las Partes; y b) Formular, aplicar, publicar y actualizar regularmente programas nacionales y, según proceda, regionales que contengan medidas orientadas a mitigar el cambio climático, tomando en cuenta las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, y medidas para facilitar la adaptación adecuada al cambio climático".

³ MIELNICKI, Diana M. et. Al., "Emisión de gases de efecto invernadero y transporte de contaminantes por quema de biomasa en Sudamérica", en varios autores, Desafíos de cambio climático y global en Argentina, Buenos aires. En NOSEDA, Paula. Análisis del marco jurídico internacional, regional y sudamericano, para el manejo del fuego en los ecosistemas. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XLIV, núm. 130, enero – abril de 2011. Pp. 135-169.

Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica. Este instrumento jurídico internacional también fue adoptado en la Cumbre de Río de 1992 y tiene por objeto principal proteger la diversidad biológica, entendida ésta como la *variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre cosas, los ecosistemas terrestres y marinos, y otros ecosistemas acuáticos, y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprendiendo la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas*⁴.

Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, elaborado por la finalidad de contribuir al logro del desarrollo sostenible en las zonas afectadas por sequía grave o desertificación, el 17 de junio de 1994, se adoptó en París. En consecuencia, los Estados parte adoptaron obligaciones genéricas como: 1) establecer estrategias y prioridades, en el marco de sus planes y política nacionales de desarrollo sostenible, con la finalidad de luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía; y 2) ocuparse de las causas subyacentes de la desertificación, y prestar atención especial a los factores socioeconómicos que contribuyen a los procesos de desertificación.

Convención de Ramsar sobre Humedales. "Humedal es todo ecosistema intermedio entre los de los ambientes permanentemente inundados (lagos y mares) y delos ambientes normalmente secos. La Convención de Ramsar los define como extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de agua en general. Estos ecosistemas, denominados humedales, revisten importancia por ser reguladores de los regímenes hidrológicos (como, por ejemplo, la recarga de acuíferos) a la vez que hábitat de una fauna y flora características, especialmente de aves acuáticas⁵.

Con la finalidad de proteger estos singulares ecosistemas, se suscribió en Ramsar, el 2 de febrero de 1971, la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, que entró en vigencia en 1975. Los incendios amenazan estos sitios con causa de graves daños ambientales como la pérdida de la riqueza biológica de estos lugares.⁶

Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, el 22 de marzo de 1985 se adoptó en Viena el Convenio para la Protección de la Capa de Ozono. Posteriormente, en 1987, se particularizó el control respecto de las sustancias agotadoras de la capa de Ozono a través del Protocolo de Montreal y sus posteriores enmiendas⁷.

El Convenio establece en el artículo 2 establece las obligaciones generales que son las partes, de conformidad con los medios de que dispongan y en la medida de sus posibilidades... b) adoptarán las medidas legislativas o administrativas adecuadas y cooperarán en la coordinación de las políticas apropiadas para

⁴ NOSEDA, Paula. Análisis del marco jurídico internacional, regional y sudamericano, para el manejo del fuego en los ecosistemas. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XLIV, núm. 130, enero – abril de 2011. Pp. 135-169.

⁵ Loc. Cit.

⁶ Nota periodística donde se hace referencia al Delta del Paraná (Argentina) como el principal humedal de la Argentina, y la amenaza que paradójicamente representan los incendios de pastizales en esa región húmeda. En NOSEDA, Paula. Análisis del marco jurídico internacional, regional y sudamericano, para el manejo del fuego en los ecosistemas. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XLIV, núm. 130, enero – abril de 2011. Pp. 135-169.

⁷ Ibid., Nosedá.

controlar, limitar, reducir o prevenir las actividades humanas bajo su jurisdicción o control en el caso de que se compruebe que estas actividades tienen o pueden tener efectos adversos como resultado de la modificación o probable modificación de la capa ozono.

Existen otras normas internacionales que no son vinculantes, como las Recomendaciones del Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques, que es un ámbito para la elaboración de políticas coherentes que promueven el manejo, conservación y desarrollo sustentable de todo tipo de bosques, y fue creado a instancias del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc) a través de la Resolución 2000/35, y se funda en los principios de la Declaración de Río de 1992 y los principios forestales del capítulo 11 de la Agenda 21. Las recomendaciones de UNFF son elaboradas por los participantes del Foro desde 2001 al presente⁸.

Propuestas de Acción del Grupo Intergubernamental sobre Bosques. En febrero de 1997, se reafirmó que la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques son cuestiones de interés internacional y puso de relieve los vínculos intersectoriales y otras prioridades⁹.

1.2 MARCO CONCEPTUAL

Para mayor comprensión de la presente iniciativa legislativa se presentan los siguientes conceptos:

Bosques:

Los bosques son ecosistemas imprescindibles para la vida, formados predominantemente por árboles. Son el hábitat de multitud de seres vivos, regulan el agua, conservan el suelo, la atmósfera y suministran una gran diversidad de productos útiles para satisfacer las necesidades humanas¹⁰.

Muchas culturas han utilizado los productos obtenidos del bosque, como la madera de los árboles para combustible, para la construcción de viviendas y elaboración de herramientas y mobiliario, el carbón vegetal como insumo para la metalurgia del hierro, las resinas y frutos de los árboles, entre otros. Se estima que hace unos 10.000 años, cuando terminó el último período frío, los bosques ocupaban entre el 80 y el 90% de la superficie terrestre¹¹.

Incendio forestal:

Un incendio forestal es un fuego de gran magnitud que se propaga sin control en algún terreno forestal, es decir, conformado básicamente por árboles. A diferencia de otros

⁸ Cfr. Loc. Cit.

⁹ Cfr. Loc. Cit.

¹⁰ Educárbol. El Bosque. ¿Qué son los bosques? Disponible en: <http://www.educarbol.org/bosque/elbosque.php>

¹¹ Loc. Cit.

tipos de incendios, se extiende con suma rapidez a través de amplias áreas, cambia de dirección súbitamente y puede sortear obstáculos grandes como ríos y carreteras¹².

Los incendios forestales tienen un gran poder destructivo. Es como si tuvieran vida propia pues pueden avanzar a una velocidad de hasta 23 kilómetros por hora incendiando y consumiendo todo lo que encuentran enfrente¹³.

Causas de los incendios forestales

El inicio y desarrollo de un incendio forestal depende en parte del clima, de la topografía, la forma del combustible y el nivel de humedad de éste. Mientras mayor cantidad de combustible exista en un área, más intenso será el fuego¹⁴.

Las causas pueden dividirse en dos grupos:

Naturales: Aunque los seres humanos son los principales responsables de los incendios forestales, no significa que la naturaleza no incida en su desarrollo. Un hombre puede arrojar un cigarrillo encendido a un bosque y si éste contiene vegetación seca, probablemente se desarrolle un incendio forestal¹⁵.

- Rayos. La caída de un rayo de larga duración a la Tierra trae consigo chispas, suficientes para encender un combustible.
- Sequía. La sequía favorece las condiciones para el desarrollo de un incendio forestal pues estimula la combustión.
- Calor del sol. El calor intenso, aunado a una sequía, puede secar la vegetación y ésta ser un potencial combustible.

En todos los casos, un factor es determinante: una temperatura o temperaturas altas. En adición, los fuertes vientos pueden ayudar a propagar las chispas y acrecentar el fuego¹⁶.

Antropogénicas: Se necesita muy poco para iniciar un incendio forestal. Incluso, se sabe que el movimiento de las ruedas de un tren sobre las vías produce chispas que, si alcanzan un material combustible, producen fuego¹⁷.

Las causas antropogénicas se refieren a las actividades humanas. La mayoría de estas causas tienen que ver con el descuido y la irresponsabilidad. Algunas de éstas son las fogatas, los cigarrillos que se tiran sin estar apagados, las quemas agrícolas que se salen de control, los fuegos artificiales e incluso incendios provocados. En otras ocasiones, el desecho inadecuado de los residuos provoca incendios; esto es, la quema de basura. Además de producir contaminación del aire y del suelo, si se pierde su control es proclive de crecer, avanzar y consumir grandes hectáreas de terreno¹⁸.

¹² GeoEnciclopedia. Incendio Forestal. Definición de incendio forestal. Disponible en: <https://www.geoenciclopedia.com/incendio-forestal/>

¹³ Loc. Cit.

¹⁴ Loc. Cit.

¹⁵ Loc. Cit.

¹⁶ Loc. Cit.

¹⁷ Loc. Cit.

¹⁸ Loc. Cit.

Efectos de los incendios forestales¹⁹

Los incendios forestales son un peligro para todo lo que se encuentra en su camino, por lo que entrañan riesgos para la vida y la infraestructura urbana²⁰.

Por un lado, destruyen grandes terrenos de bosques y por ende de vida vegetal. Cuando un incendio forestal quema toda la vegetación de un área específica, debilita el contenido de materia orgánica del suelo y dificulta que éste absorba el agua; como resultado, puede iniciarse un proceso de erosión. Los animales y los seres humanos no escapan de los efectos, pues muchos pueden perecer calcinados si no escapan a tiempo. Por otra parte, los incendios destruyen construcciones y ocasionan graves pérdidas materiales²¹.

1.3 PROBLEMÁTICA

La situación de los bosques en el Perú, merecen una revisión prioritaria para determinar su estado y entender la importancia de la presente iniciativa legislativa. Es por ello que haciendo un diagnostico preliminar vemos que persiste la tala ilegal, deforestación, escaso control del Estado respecto del cambio de uso y venta de tierras con bosques, entre otros. Tener presente con claridad los problemas que afectan al bosque nos permitirá optar por medidas de prevención frente a los incendios y otras situaciones que los podrían afectar.

El Perú tiene una superficie total de 128 521 560 hectáreas, con potencial suficiente para el desarrollo de la actividad forestal. En efecto, más de 72 millones de hectáreas (56,09% del territorio) están cubiertas de bosques; en el que se albergan una gran diversidad de especies de flora y fauna silvestre, los mismos que proveen una diversidad de recursos y servicios ecosistémicos. Dicha extensión ubica al Perú en el segundo lugar de países con mayor superficie de bosques naturales en Sudamérica y el noveno lugar a nivel mundial (Informe Nacional Perú - FAO, año 2004)²².

En el periodo 2001-2016, el índice de deforestación en el Perú se ha incrementado, con una pérdida de 1 974 208 hectáreas de bosques, y con una pérdida promedio anual de 123 388 hectáreas de bosques húmedos amazónicos²³.

En el 2016, sólo en 6 departamentos se concentra el 85% de la deforestación nacional: Loreto (23%), Ucayali (18%), San Martín (13%), Huánuco (11%), Madre de Dios (11%) y Junín (10%)²⁴.

¹⁹ Loc. Cit.

²⁰ Loc. Cit.

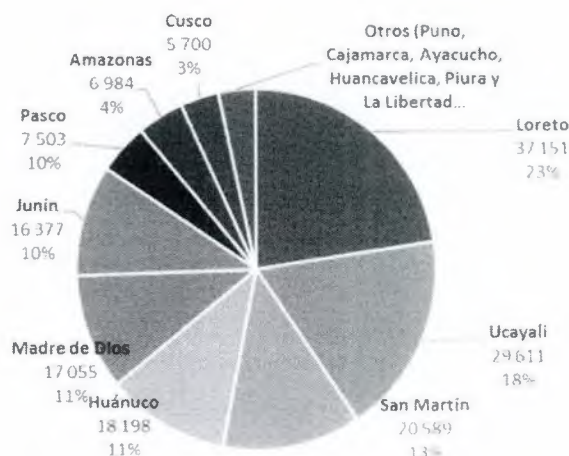
²¹ Loc. Cit.

²² En el Plan de Prevención y Reducción de Riesgos de Incendios Forestales.

²³ Loc. Cit.

²⁴ Loc. Cit.

Gráfico N° 01: Distribución de pérdida de bosques por departamento, año 2016



Fuente: Dirección General de Información y Ordenamiento Forestal y de Fauna Silvestre (2017)

Sobre los incendios forestales en Perú el Plan de Prevención de Riesgos de Incendios Forestales, indica que Los incendios forestales generan pérdidas graves y cuantiosas, las consecuencias son muy negativas sobre los recursos naturales, debido a que destruye la vegetación, matan la fauna silvestre, eliminan la vida en el suelo, contaminan las aguas y finalmente dañan el aire atmosférico. Los incendios cambian el paisaje de forma radical de un bosque. La vida vegetal, animal y humana se transforma, y en cientos de años no puede recuperarse y volver a su estado primigenio. Los efectos negativos de un incendio duran años y cambian la vida de las personas que viven en la zona afectada²⁵.

En el Perú se estima que la ocurrencia de la mayoría de incendios forestales es de origen antrópico, ya que una de las causas principales está relacionada con actividades de habilitación de chacras de cultivo y quema de pastos. Estos incendios forestales en los últimos cinco años han afectado 93 365,80 hectáreas y destruido 94 239,90 hectáreas con cobertura vegetal; asimismo, se han perdido 5 540,80 hectáreas de cultivo²⁶.

Ocurrencias de incendios forestales (2012 – 2016)²⁷

Año	Cobertura vegetal afectada (ha)	Cobertura vegetal pérdida (ha)	Total hectáreas afectadas
2012	4 788,60	12 020,70	16 809,30
2013	33 826,50	16 713,50	50 540,00
2014	3 414,60	2 162,00	5 576,20
2015	3 807,10	1 479,80	5 286,90
2016	47 529,00	61 863,60	109 392,90
Total	93 365,80	94 239,6	187 605,70

Fuente: COEN -INDECI-2016

²⁵ Cfr. Loc. Cit.

²⁶ Loc. Cit.

²⁷ Loc. Cit.

Incendios forestales reportados por departamento 2012- 2016²⁸



Fuente: COEN -INDECI-2016

Las Áreas Naturales Protegidas por el Estado - ANP, también fueron afectadas por incendios forestales. Desde el año 2011, las ocurrencias de incendios forestales se reportaron en 43 ANP. Durante el periodo del 2011 al 2015, fueron 32 las ANP afectadas. En el año 2016, se afectaron 11 ANP, siendo: el Parque Nacional del Manu, Parque Nacional Huascarán, Parque Nacional Otishi, Santuario Nacional Lagunas de Mejía, Santuario Histórico de Machupicchu, Santuario Nacional de Ampay³, Santuario Histórico de las Pampas de Ayacucho, Santuario Histórico de Chacamarca, Reserva Nacional del Titicaca, Reserva Comunal Ashaninka y el Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa (SERNANP, 2016)²⁹.

Son alarmantes las cifras presentadas en el Plan, sobre todo cuando éste recién es aprobado el año pasado, sin que se tenga claro el presupuesto aprobado, eso muestra poca seriedad en abordar el problema siendo necesaria la presente iniciativa legislativa.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa legislativa no se contrapone a la Constitución Política del Perú, ni con ninguna otra norma, lo que pretende es establecer medidas y acciones que permitan prevenir y hacer seguimiento a los incendios forestales incluyendo la participación activa de la población, así como desarrollar medidas frente a los incendios forestales, proponiendo un marco regulatorio fundamental para la integración de planes y protocolos de los niveles de gobierno e instituciones públicas especializadas.

La iniciativa legislativa promueve que de manera multisectorial se aborden la problemática de los incendios forestales, así como en todos los niveles de gobierno para prestar ayuda técnica necesaria a los agricultores, comunidades indígenas, campesinas, colonos y a las personas

²⁸ Loc. Cit.

²⁹ En Loc. Cit.

interesadas sobre la quema en sus tierras. Promover la firma de convenios con personas jurídicas públicas y privadas que coadyuven a la prevención y gestión de los incendios forestales. Las autoridades están obligadas a prestar auxilio oportuno para prevenir o gestionar el incendio forestal. Se harán campañas de prevención de incendios forestales dirigido prioritariamente a la población vulnerable. Capacitar continuamente al personal designado por los organismos competentes sobre prevención y gestión de incendios forestales. Elaborar partes de incendio forestal o el conocimiento de existencia de un incendio forestal.

Asimismo, se declara de interés nacional y necesidad pública la creación del Cuerpo Nacional De Emergencias Forestales adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, encargada de atender las emergencias de los incendios forestales, en coordinación los organismos competentes establecidos en la fórmula legal.

III. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley se relaciona con la de la política 23 del Acuerdo Nacional, sobre desarrollo agrario y rural, define orientaciones en materia de agricultura, ganadería, agroindustria y explotación forestal sostenible, para fomentar el desarrollo económico, ambiental y social del sector.

Asimismo, el Estado se compromete a impulsar el desarrollo agrario y rural del país, que incluya a la agricultura, ganadería, acuicultura, agroindustria y a la explotación forestal sostenible, para fomentar el desarrollo económico y social del sector. Dentro del rol subsidiario y regulador del Estado señalado en la Constitución, promueve la rentabilidad y la expansión del mercado de las actividades agrarias, impulsando su competitividad con vocación exportadora y buscando la mejora social de la población rural.

Con dicho objetivo el Estado: (a) apoyará la expansión de la frontera agrícola y el incremento de la producción agraria y acuícola, poniendo especial énfasis en la productividad, la promoción de exportaciones con creciente valor agregado y defendiendo el mercado interno de las importaciones subsidiadas; (b) desarrollará la infraestructura de riego, los sistemas de regulación y distribución de agua, mejora de suelos, así como promoverá los servicios de transporte, electrificación, comunicaciones, almacenaje y conservación de productos agrarios; (c) articulará el desarrollo de ciudades intermedias que, con la mejora de la infraestructura rural, motiven la inversión privada e incentiven la creación de oportunidades de trabajo; (d) apoyará la modernización del agro y la agroindustria, fomentando la investigación genética, el desarrollo tecnológico y la extensión de conocimientos técnicos; (e) formulará políticas nacionales y regionales de incentivo a la actividad agrícola, procurando su rentabilidad; y (f) propiciará un sistema de información agraria eficiente que permita a los agricultores la elección de alternativas económicas adecuadas y la elaboración de planes indicativos nacionales, regionales y locales.

Recomendaciones a la comunidad, sobre incendios, de la Conferencia Mundial para la Reducción de Desastres Naturales celebrada en Yokohama en 1994. Allí se acordó la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo Seguro y el Marco de Acción de

Kyoto, ambos instrumentos proporcionan métodos estratégicos y sistemáticos para reducir la vulnerabilidad y los riesgos ante los peligros, entre los que se cuentan los incendios³⁰.

Declaración de la Conferencia de Chapman sobre la Quema de Biomasa y el Cambio Mundial, celebrada en Williamburg, Virginia, Estados Unidos, del 13 al 17 de marzo de 1995. Allí se recomendó que el sistema de las Naciones Unidas apoye la creación de un sistema mejorado de datos para la evaluación interdisciplinaria de los efectos de los incendios sobre el ambiente mundial, y que se designe a una organización científica competente para la creación y la evaluación del sistema, lo que podrá constituir la base a partir de la cual gestar la cooperación internacional en materia de incendios, especialmente en lo que a la ayuda en caso catástrofe se refiere³¹.

IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La iniciativa legislativa no generará ningún gasto para su implementación al Estado, muy por el contrario, constituye y forma parte con los intereses del país.

Por modificación en la legislación vigente:

IMPACTO POSITIVO	IMPACTO NEGATIVO
Combatirá la constante pérdida de cobertura boscosa de nuestro país. Asimismo establece medidas para prevenir y combatir los incendios forestales a nivel nacional.	Ninguno

Por actor involucrado

BENEFICIOS	COSTOS
Establece objetivos por actores como prestar ayuda técnica necesaria a los agricultores, comunidades indígenas, campesinas, colonos y a las personas interesadas sobre la quema en sus tierras. Promover la firma de convenios con personas jurídicas públicas y privadas que coadyuven a la prevención y gestión de los incendios forestales. Las autoridades están obligadas a prestar auxilio oportuno para prevenir o gestionar el incendio forestal. Se harán campañas de prevención de incendios forestales dirigido prioritariamente a la población vulnerable. Capacitar continuamente al personal designado por los organismos competentes sobre prevención y gestión de incendios forestales. Elaborar partes de incendio forestal o el conocimiento de existencia de un incendio forestal.	Ninguno

³⁰ Loc. Cit.

³¹ Loc. Cit.



En general

LA SOCIEDAD EN GENERAL	
BENEFICIOS Establece medidas y acciones que permitan prevenir y hacer seguimiento a los incendios forestales incluyendo la participación activa de la población, así como desarrollar medidas frente a los incendios forestales, proponiendo un marco regulatorio fundamental para la integración de planes y protocolos de los niveles de gobierno e instituciones públicas especializada	COSTOS Ninguno