POLICY BRIEF 4

DICIEMBRE 2026

PERÚ Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego

SERFOR Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre



GESTIÓN INTEGRAL DE INCENDIOS FORESTALES EN EL PERÚ

Autores

Desiderio Erasmo Otárola Acevedo[1] — [1]Director Ejecutivo del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR

Héctor Enrique Vidaurre Arévalo[2] — [2]Director General de Gestión del Conocimiento Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR

Doris María Guardia Yupanqui[3] — [3]Directora General de Información y Ordenamiento Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR

1. Introducción y contexto

a. Problemática de los incendios forestales

Los incendios forestales en el Perú son fuegos no deseados que se propagan sin control en recursos forestales, causando graves daños ecológicos, económicos y sociales. En las últimas dos décadas, las emergencias han mostrado un incremento exponencial, registrándose más de **8,000 ocurrencias en los últimos cinco años.** Este peligro es recurrente en zonas altoandinas y amazónicas, y se prevé su agravamiento debido al cambio climático y eventos meteorológicos extremos como sequías (PCM, 2024, p. 4).

b. Principales causas

- **Causas humanas (antrópicas): El 98 % de los incendios forestales** son causados por **malas prácticas agropecuarias** (SERFOR, 2025, p. 2). Las condiciones climáticas adversas como altas

temperaturas, sequías y vientos fuertes agravan la situación. Los incendios forestales son provocados principalmente por la quema de rastrojos después de las cosechas, para preparar nuevas siembras, y por la quema del pajonal andino con el fin de obtener pasto tierno para el ganado. Ambas prácticas responden a las necesidades de los productores agrarios, quienes en muchos casos desconocen alternativas que eviten la quema. (PCM, 2024, p. 48).

- **Factores climáticos y ambientales:** Aunque los incendios forestales tienen un origen predominantemente antrópico, su ocurrencia y propagación están condicionadas por factores climáticos, meteorológicos y geográficos, como las sequías, las temperaturas elevadas, los vientos, la topografía y el tipo de cobertura vegetal (PCM, 2024, p. 8). Estas condiciones favorecen la ocurrencia de incendios y contribuyen a su frecuencia e intensidad, especialmente en la región andina, donde se registra una mayor concentración de eventos en departamentos como Cusco, Ayacucho, Huancavelica, Áncash y Cajamarca, entre otros (MINAM, 2026, p. 192).

2. Procesos según la Gestión de Riesgo de Desastres y Plan Multisectorial ante Incendios Forestales (PMIF 2025-2027)

La siguiente matriz mapea de forma integrada a las entidades clave del Plan Multisectorial ante Incendios Forestales 2025-2027, asociando cada uno de sus roles con los procesos específicos de la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD), según la Ley N° 29664 - Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), su marco normativo habilitante y su mención explícita dentro del Plan Multisectorial.

Matriz de competencias: Procesos de la GRD, normativa y roles en el PMIF



Entidad Pública	Procesos de la GRD	Normativa Asociada Principal	Rol y mención específica en el PMIF 2025 - 2027
PCM - Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres (SGRD)	• Estimación • Prevención y Reducción • Preparación	• Ley N° 29158 (LOPE) • Ley N° 29664 (SINAGERD) • D.S. N° 060-2024-PCM	• Ente rector del SINAGERD que lideró y coordinó la construcción del Plan. • Responsable oficial de realizar el seguimiento, monitoreo y evaluación de las metas físicas y financieras del PMIF.
SERFOR (Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre)	• Estimación • Prevención y Reducción • Preparación, Respuesta y Rehabilitación	• Ley N° 29763 (Ley Forestal y de Fauna Silvestre) • Ley N° 29664 (SINAGERD)	• Monitoreo satelital permanente de condiciones de ignición, focos de calor y cuantificación mensual/anual de áreas afectadas. • Brinda asistencia técnica en alternativas agrícolas para evitar quemas (uso de rastrojos, manejo de pajonales, uso de ichu). • Implementa y entrena brigadas de apoyo comunitario para primera respuesta forestal.

Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED)	• Estimación del Riesgo	• Ley N° 29664 (SINAGERD) • D.S. N° 048-2011-PCM	• Entidad técnico-científica encargada de elaborar la metodología y el escenario de riesgo nacional ante incendios forestales. • Ejecuta investigaciones aplicadas para la gestión prospectiva y correctiva del riesgo.
Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI)	• Preparación, Respuesta y Rehabilitación	• Ley N° 29664 (SINAGERD) • D.S. N° 048-2011-PCM	• Encargado de brindar asistencia técnica para la implementación de Sistemas de Alerta Temprana (SAT) a nivel provincial y regional. • Desarrolla campañas comunicacionales de preparación y despliega los equipos GIRED[4] para asesoramiento en campo durante la emergencia.
Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP)	• Prevención y Reducción • Preparación, Respuesta y Rehabilitación	• Ley N° 26834 (Ley de Áreas Naturales Protegidas) • Ley N° 31991 (Ley del Cuerpo de Guardaparques)	• Responsable de la prevención y control de incendios dentro del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), sus zonas de amortiguamiento y paisajes asociados. • Organiza, equipa y capacita a sus propias brigadas forestales y guardaparques bajo estándares especializados.
Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI)	• Estimación del Riesgo	• Ley N° 24031 (Ley del SENAMHI) • Ley N° 29664 (SINAGERD)	• Emisión de avisos sobre condiciones atmosféricas favorables para incendios forestales en base a variables como sequedad, días sin lluvia, viento e Índice FWI.
MINAM (Ministerio del Ambiente)	• Estimación del Riesgo • Prevención y Reducción	• D.S. N° 023-2021-MINAM (Política Nacional del Ambiente) • Ley N° 30754 (Ley Marco sobre Cambio Climático)	• Emisión periódica de Reportes técnicos sobre Condiciones Favorables para la Ocurrencia de Incendios Forestales (CFOI) que afectan ecosistemas. • Capacita a funcionarios de los tres niveles de gobierno en el uso de la plataforma Geoservidor para la toma de decisiones preventivas.
MINCUL (Ministerio de Cultura)	• Prevención y Reducción • Preparación, Respuesta y Rehabilitación	• Ley N° 28296 (Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación) • D.S. N° 011-2022-MC	• Implementación de líneas de control físicas (fajas cortafuegos) alrededor de sitios arqueológicos y bienes inmuebles prehispánicos expuestos al peligro. • Traduce y difunde mensajes de prevención y alerta en lenguas originarias prioritarias. • Organiza y equipa brigadas de apoyo para la protección de monumentos culturales.

[4]Grupos de Intervención Rápida para Emergencias y Desastres.

MINDEF / Fuerzas Armadas (Ejército, FAP, MGP)	• Preparación, Respuesta y Rehabilitación	• Ley N° 29158 (LOPE) • Ley N° 29664 (SINAGERD)	• Capacitación de tripulaciones y operadores aéreos en el uso de helibaldes y accesorios para combate de incendios.Adquisición de vehículos 4x4 y motos de despliegue rápido. • Implementación y movilización de brigadas tácticas de combate para apoyo de nivel regional y nacional.
INBP / Cuerpo General de Bomberos (CGBVP)	• Preparación, Respuesta y Rehabilitación	• Resolución de Intendencia N° 070-2024-INBP (Norma Técnica S-130 / S-190) • D.L. N° 1260	• Entidad encargada de certificar combatientes de incendios forestales bajo la Norma Técnica de Supresión de Incendios Forestales en el Perú. • Equipamiento de Unidades Básicas Operativas (UBO) y Fuerzas de Tarea especializadas en los departamentos de riesgo muy alto.
MIDAGRI / AGRO RURAL	• Prevención y Reducción del Riesgo	• Ley N° 29158 (LOPE) • Ley N° 29664 (SINAGERD)	• (Medidas estructurales preventivas): Implementación física en parcelas vulnerables de: casetas de vigilancia forestal, zanjas de infiltración, represamientos rústicos de lluvia, sistemas silvopastoriles y manejo de praderas altoandinas.
MIDIS / Programa Nacional PAIS	• Preparación, Respuesta y Rehabilitación	• D.S. N° 003-2017-MIDIS • Ley N° 29664 (SINAGERD)	• Pone a disposición la operatividad de los Tambos como plataformas de articulación física en territorio para facilitar la distribución de bienes de ayuda humanitaria y la capacitación comunitaria preventiva.
Gobiernos Regionales (GOREs) y Locales (GOLO)	• Estimación • Prevención y Reducción • Respuesta y Rehabilitación • Reconstrucción	• Ley N° 27867 (LOGR - Art. 51, 53, 61) • Ley N° 27972 (LOM) • Ley N° 29664 (SINAGERD)	• **Actores multinivel receptores:** Tienen la competencia final de ejecutar en sus territorios los planes articulados en el PMIF. • Instalan y lideran las Plataformas Regionales de Defensa Civil para coordinar brigadas locales, emitir Ordenanzas de prohibición de quemas agrícolas y gestionar recursos del Programa Presupuestal 0068.

Rol de SERFOR en el Proceso 04 de la Gestión del Riesgo de Desastres

En el PMIF 2025-2027, las intervenciones de las entidades se concentran en los procesos de Estimación, Prevención, Reducción y Preparación (alineados a la gestión prospectiva y de respuesta del SINAGERD). El proceso de Reconstrucción (Recuperación física, económica y social post desastre) involucra a las entidades competentes del sector afectado y a los gobiernos regionales, de acuerdo con sus funciones mediante proyectos de inversión pública en restauración de ecosistemas y reactivación productiva agraria, bajo los lineamientos técnicos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el SINAGERD. En el caso de SERFOR, lidera la restauración del patrimonio forestal.



SERFOR ARTICULA CONOCIMIENTO, PREVENCIÓN Y ACCIÓN PARA FORTALECER LA GESTIÓN DE LOS INCENDIOS FORESTALES



3. Análisis de las competencias normativas

Este análisis crítico cruza las funciones y las normas de cada entidad con el PMIF 2025-2027, y se examina el marco institucional para identificar la necesidad de claridad y precisiones en determinadas partes del proceso de GRD.

Matriz de diagnóstico por procesos de la GDR y competencias

Procesos de GRD (Ley N° 29664)	Normativa Asociada y Mención en el PMIF 2025-2027	Análisis y necesidad de claridad en el proceso
1. Estimación del riesgo	• **CENEPRED:** Enfoque metodológico y escenarios de riesgo (Ley N° 29664 / D.S. N° 048-2011-PCM). • **SENAMHI:** Variables atmosféricas e índice FWI (Ley N° 24031). • **MINAM:** Reportes de Condiciones Favorables (CFOI) (D.S. N° 023-2021-MINAM). • **SERFOR:** Monitoreo de focos de calor y cicatrices de quema (Ley N° 29763).	• **Hallazgo:** Coexistencia de múltiples plataformas de alerta y monitoreo satelital de focos de calor e ignición (CFOI del MINAM, alertas satelitales del SERFOR). Esto puede generar diferencias en temporalidad, canales de comunicación e interpretación de las variables meteorológicas y/o geoespaciales. • **Necesidad de Claridad:** Es necesario establecer la obligatoriedad a nivel normativo para la integración en tiempo real de estas plataformas con los COER/ COEL. El flujo de datos científicos hacia la decisión política en el territorio sigue siendo un canal no vinculante.
2. Prevención y reducción del riesgo	• **SGRD-PCM:** Lineamientos generales y rectoría de coordinación (Ley N° 29158). • **MIDAGRI (AGRO RURAL):** Infraestructura física preventiva (casetas, zanjas, silvopasturas) (Ley N° 29664). • **SERFOR:** Alternativas al uso del fuego en agricultura (Ley N° 29763). • **SERNANP:** Prevención dentro de las ANP y amortiguamiento (Ley N° 26834). • **MINCUL:** Líneas de control físicas (fajas cortafuegos) en zonas arqueológicas (Ley N° 28296). • **GOREs y Locales:** Ordenanzas de prohibición de quemas y fiscalización (Ley N° 27867).	• **Hallazgo:** SERFOR (como Autoridad Nacional) y los GOREs (mediante sus Direcciones Forestales o gerencias con competencias transferidas según LOGR) comparten la potestad de sanción por quemas agrícolas o forestales no controladas. Un GORE puede emitir una Ordenanza Regional, pero carece de la capacidad física real en zonas comunales alejadas, superponiéndose con los Procesos Administrativos Sancionadores (PAS) del SERFOR sobre la quema de recursos forestales y la provocación de incendios forestales. • **Necesidad de Claridad:** Es necesario identificar un marco legal que regule las “quemas controladas” aplicando el enfoque de **Manejo Integral del Fuego (MIF).** La regulación técnica deberá incluir cuándo y cómo se utilizará de manera segura evitando la informalidad. Se debe regular entendiendo que el fuego es una herramienta tradicional en la agricultura, pero que requiere prevención y control para evitar desastres.

3. Preparación, Respuesta y Rehabilitación	• **INDECI:** Asistencia en SAT y despliegue de equipos GIRED (Ley N° 29664). • **SERNANP:** Brigadas forestales de guardaparques (Ley N° 31991). • **MINDEF (FF.AA.):** Apoyo aéreo con helibaldes y brigadas de combate (Ley N° 29158). • **INBP (CGBVP):** Certificación de combatientes (Norma S-130/S-190) y UBOs (D.L. N° 1260). • **MIDIS (PAIS):** Plataformas Tambos para distribución de ayuda (D.S. N° 003-2017-MIDIS).	• **Hallazgo:** Superposición de acciones y estándares de capacitación de brigadas. Las FF.AA., el SERFOR, el SERNANP y el CGBVP entrenan a su propio personal bajo distintas metodologías de "primera respuesta". Aunque la norma técnica del INBP (Resolución de Intendencia N° 070-2024-INBP) busca estandarizar, persisten brechas de interoperabilidad de equipos y radios de comunicación en campo durante el combate directo. • **Necesidad de Claridad:** Falta de un protocolo vinculante de "Mando Único de Incidente". En un incendio de gran magnitud que cruza un área de conservación (SERNANP), tierras comunales (GORE/SERFOR) y amenaza un sitio arqueológico (MINCUL), se requiere mayo precisión de los mecanismos de conducción y coordinación operativa de la emergencia en campo.
4. Reconstrucción	• GOREs y Gobiernos Locales: Competencia residual post desastre. (Ley N° 27867). • Nota: El PMIF concentra a los sectores en los procesos 1, 2 y 3, dejando este proceso fuera de las metas prioritarias directas.	• Necesidad de Claridad: La reconstrucción (restauración ecológica de ecosistemas degradados, reforestación de áreas protegidas quemadas y reactivación económica del agricultor afectado) no se encuentra formalmente en las intervenciones multisectoriales del PMIF 2025-2027. Se asume que el proceso recae de forma genérica en los pliegos sectoriales o presupuestos regionales (Programa Presupuestal 0068), pero no existen indicadores ni metas multisectoriales compartidas para la recuperación de suelos forestales post-incendios.

4. Recomendaciones estratégicas

Se propone establecer acciones sobre los cuatro temas identificados:

a. Establecer un Protocolo de Coordinación Intersectorial en Campo

Se debe formular y aprobar un **Protocolo de Mando ante Incendios Forestales** que precise el liderazgo según ámbito de acción. Este dispositivo legal debería definir temas como:

- En **Áreas Naturales Protegidas (ANP)**, el comando operativo del incidente pertenece de manera exclusiva al SERNANP.
- En **Zonas Prehispánicas o de Patrimonio Cultural**, el liderazgo preventivo de protección recae en el MINCUL.
- En **Zonas de patrimonio forestal** y dominio público el liderazgo operativo de manera exclusiva en **SERFOR.**
- En tierras de **comunidades nativas y/o campesinas,** la dirección técnica recae en el **GORE** si cuenta con la transferencia de funciones expedida o el **SERFOR** de no ser el caso.
- Cuando el incendio forestal o estructural supera la capacidad del GORE se requiere evaluar emitir una declaratoria de emergencia.

- **El ministro del sector afectado** (en el caso de incendios forestales, el Ministro de Desarrollo Agrario y Riego y/o el Ministro del Ambiente) coordinan directamente las prioridades sectoriales.
- Ante la movilización táctica de soporte, el **CGBVP y las FF.AA**. actúan bajo requerimiento y subordinación técnica de las autoridades forestales mencionadas, garantizando la predictibilidad operativa.

b. Formular Lineamientos para la interoperabilidad Tecnológica y Operativa de la Plataforma de Alerta de Incendios Forestales.

Es indispensable un lineamiento para establecer los criterios de interoperabilidad de las plataformas de MINAM y SERFOR, además de otras plataformas tecnológicas internacionales sobre incendios forestales que se consideren pertinentes. Esta integración permitirá potenciar la Plataforma Integrada de Alerta Temprana de Incendios Forestales (PIATIF), la cual deberá incluir las directivas claras con los procesos conjuntos que permitan lograr la sinergia y optimización en el uso de los recursos, con el propósito de que los COER y COEL reciban alertas interoperables y validadas conforme a criterios comunes.

c. Norma sobre Manejo Integral del Fuego (Uso Técnico del Fuego)

El MINAM y el MIDAGRI deben formular conjuntamente una norma sobre Manejo Integral del Fuego (MIF), la cual constituiría un enfoque estratégico que cambia radicalmente la forma de abordar los incendios forestales y permitir quemas agrícolas controladas. A diferencia de la visión tradicional que se enfocaba en la supresión (apagar el incendio cuando ya empezó) o el enfoque punitivo; el manejo integral entiende el fuego como un elemento ecológico y social dentro del paisaje. Combina la ciencia del fuego con factores socioeconómicos, la gestión del riesgo y la silvicultura para prevenir, mitigar y, cuando sea necesario, utilizar el fuego de manera controlada (Meyers, 2006).

d. Incorporar el Proceso de Reconstrucción (Restauración) en la Planificación del PMIF

Para el siguiente ciclo de planificación estratégica, es crítico considerar la inclusión de metas físicas y financieras de restauración ecológica forestal a cargo del MIDAGRI y MINAM. El desastre del incendio forestal no termina cuando se apaga el fuego; la erosión del suelo, la pérdida de biodiversidad y la desprotección hídrica de las cuencas requieren proyectos de inversión pública de reconstrucción con metas explícitas de reforestación y restauración.







BRIGADAS PREPARADAS, COMUNIDADES MÁS SEGURAS



5. Referencias

Ministerio del Ambiente - MINAM (2026). Informe Nacional sobre el Estado del Ambiente 2020-2024. p. 431. https://sinia.minam.gob.pe/documentos/informe-nacional-estado-ambiente-2020-2024

Myers, R. L. (2006). Living with fire: Sustaining ecosystems and livelihoods through Integrated Fire Management. The Nature Conservancy (TNC). https://www.cbd.int/doc/pa/tools/Living%20with%20Fire.pdf

Presidencia del Consejo de Ministros - PCM (2024). Plan Multisectorial ante Incendios Forestales 2025–2027, pp. 1-89. https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/6395418-plan-multisectorial-ante-incendios-forestales-2025-2027

Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR (2025). Informe sobre la Intervención del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) para la Gestión del Riesgo de Incendios Forestales. Comisión Especial de Seguimiento a Emergencias y Gestión de Riesgo de Desastres Periodo Parlamentario 2021-2026. TRIGÉSIMA OCTAVA (26.08.2025). https://www3.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/CES-emergencias-desastres-covid19/files/intervencion_del_serfor_para_la_gestion_del_riesgo_de_incendios_forestales.pdf

GESTIÓN INTEGRAL DE INCENDIOS FORESTALES EN EL PERÚ

MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO Y RIEGO

Ministro de Desarrollo Agrario y Riego
Marco Antonio Vinelli Ruiz

Viceministro de Políticas y Supervisión del Desarrollo Agrario
Manuel Felipe Layseca Ortigas

SERVICIO NACIONAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE - SERFOR

Director Ejecutivo
Desiderio Erasmo Otárola Acevedo

Dirección General de Gestión del Conocimiento Forestal y de Fauna Silvestre
Director General
Héctor Enrique Vidaurre Arévalo

Dirección General de Información y Ordenamiento Forestal y de Fauna Silvestre
Directora General
Doris María Guardia Yupanqui

Autores
Desiderio Erasmo Otárola Acevedo
Héctor Enrique Vidaurre Arévalo
Doris María Guardia Yupanqui

Equipo técnico
Carmen Mejia Solano

Diseño y diagramación
Cristina Julca Valdez

© Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
D.: Av. Javier Prado Oeste 2442, Urb. Orrantia, Magdalena del Mar, Lima - Perú
T.: (511) 225-9005
www.gob.pe/serfor
conocimientoaldia@serfor.gob.pe

Primera edición digital, diciembre 2026

Disponible en: https://repositorio.serfor.gob.pe/

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.°: xxxxxx

Todos los derechos reservados.

Prohibida la reproducción de este Policy Brief por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso.

Referencia sugerida: SERFOR, (2026). Policy Brief Nro. 04 Gestión Integral de Incendios Forestales en el Perú, Número 04, 12 pp., Lima, Perú.



© Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
D.: Av. Javier Prado Oeste 2442, Urb. Orrantia, Magdalena del Mar, Lima - Perú
T.: (511) 225-9005
www.gob.pe/serfor
www.gob.pe/midagri

PERÚ | Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego

SERFOR Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre