

LA PLANIFICACIÓN FORESTAL ESTRATÉGICA: un modelo de referencia para la ordenación y gestión sostenible de los espacios forestales en España.

Autor: Pedro Alcanda Vergara. Ingeniero de Montes. TRAGSATEC

RESUMEN

Según las recomendaciones y compromisos internacionales, a escala mundial y europea, sobre ordenación y gestión sostenible de bosques y demás tierras forestales, los países han de desarrollar modelos de gestión forestal sostenible en el marco de programas o planes estratégicos de política forestal a escala nacional y subnacional, que permitan la implantación de mecanismos institucionales, instrumentos de planificación, directrices, criterios e indicadores adecuados para el ejercicio de prácticas forestales sostenibles en sucesivos ámbitos territoriales y competenciales de decisión. Se muestra una perspectiva competencial escalonada que ofrece un modelo de referencia para el ámbito español.

Términos clave: ordenación y gestión forestal sostenible; planificación forestal estratégica; escalas de planificación y ámbitos competenciales de decisión; referentes GFS/PFN a nivel nacional e internacional: modelo autonómico de sostenibilidad forestal.

1.- LAS ESCALAS DE PLANIFICACIÓN Y LOS ÁMBITOS DE DECISIÓN: de la ordenación del monte a la planificación forestal táctica y estratégica.

Al compás de las últimas tendencias, algunos hoy se preguntan qué son los planes forestales ¿a qué viene la moda de los planes forestales? ¿de donde surgen? ¿en qué consisten y cual es su contenido y alcance?. La turgencia desenfrenada últimamente de estrategias forestales, libros blancos, planes o programas forestales nacionales o regionales, o instrumentos equivalentes de política forestal ¿a qué responden? ¿para qué sirven? ¿en qué ámbito se aplican? ¿qué panorama se presenta al respecto? ¿qué referencias o pautas mínimas han de seguirse en un futuro inmediato?. En España, mientras algunos consideran estos nuevos instrumentos de planificación forestal con cierto escepticismo, como meras políticas de imagen lejanas al mundo forestal, otros ven en ellas un amplio abanico de posibilidades de futuro que procurarán a ese mundo forestal una mejor integración institucional e intersectorial y le abre nuevos nichos vacíos que ocupar en el ámbito de la planificación. Una cosa es segura y es que su contemplación requiere una cualidad muy propia de los forestales: la visión de futuro, la amplitud de miras.

No es fácil responder rigurosamente a todas estas preguntas en tan poco espacio, pero de momento se puede afirmar que para los forestales españoles, la planificación estratégica forestal supone ampliar su tradicional perspectiva, en muchos aspectos, pero principalmente extrapolarse desde el nivel de monte a otras escalas territoriales y ámbitos superiores de decisión. También se puede anticipar que esta “escalada” requiere una intrépida ascensión que implicará seguramente infiltrarse en el apasionante mundo de la ordenación territorial, la planificación estratégica, la coordinación institucional, la evaluación ambiental y la participación social en materia de política forestal.

Hasta la última década del siglo XX, la ordenación de montes ha sido prácticamente el instrumento técnico más cercano a la planificación forestal que los forestales españoles han venido aplicando. Salvo las ordenaciones forestales comarcales que reflejaban las Instrucciones de 1930, y que nunca llegaron a ejecutarse, los forestales apenas hemos venido ordenando más que algunos aprovechamientos de los montes, casi exclusivamente la madera, a tenor de los montes españoles que hoy disponen de una ordenación preceptivamente actualizada. Bien es verdad, que a veces se ordenan usos silvopastorales o cinegéticos, o que complementariamente se disponen rodales protectores, de conservación o recreo, pero casi siempre el objetivo principal de la ordenación ha sido organizar la extracción de madera, si bien últimamente se diseñan ordenaciones multicriterio en consonancia compatible con otros usos y servicios múltiples del monte. En todo caso, se trataba de instrumentos de ordenación forestal a una escala operativa de trabajo ejecutada a nivel de finca, monte o grupo de montes, fundamentalmente para organizar los aprovechamientos forestales en tiempo y espacio.

La escala territorial inmediatamente superior, sugiere elevarse al ámbito comarcal de decisión en que participan las comunidades locales. Aunque desde las Instrucciones de Ordenación de Montes de 1930 se concibe la “ordenación de comarcas de explotación forestal” y tanto la antigua ley de montes de 1957 como las aún vigentes Instrucciones de Ordenación de Montes Arbolados de 1970, contemplan la ordenación forestal comarcal, casi nunca se ha desarrollado este instrumento intermedio que algunos autores sitúan en el ámbito de la planificación forestal de “carácter táctico”. El establecimiento por la ley básica de montes en 2003 de la nueva figura de los *Planes de Ordenación de los Recursos Forestales* (PORF) abre no sólo las puertas de la ordenación forestal comarcal, sino que también ofrece la posibilidad de convertirse en instrumento de ordenación del territorio en materia de suelo forestal, otro campo inédito hasta el momento para el ámbito forestal.

Pero el mundo de la planificación estratégica forestal no sólo requiere alzarse un escalón inmediato al monte infiltrándose en el campo de la ordenación del territorio para desarrollar ordenaciones forestales de ámbito comarcal, sino que requiere elevar aún más la escala territorial de planificación e introducirse en el ámbito de la política estratégica superando sucesivamente los ámbitos competenciales de decisión. Por encima de la ordenación forestal operativa y táctica se sitúan pues diferentes escalones de planificación estratégica, sucesivamente a nivel regional, nacional e internacional. Como es lógico, esta escalada por sucesivos niveles de decisión implica situarse en el lugar y el entorno que a cada cual le corresponde: es decir, desde el municipio o la comarca hay que ejercer la suficiente amplitud de miras que les ubique no sólo en la región donde se encuentran y el

país o estado al que pertenecen, sino en el contexto internacional en el que ineludiblemente se insertan.

En consecuencia, primeramente el contenido y alcance de un plan forestal dependerá del ámbito institucional y territorial al que se dirija; así que desde la perspectiva española cabe contemplar el contexto mundial, el panorama europeo, particularmente de la Unión Europea, para aterrizar sobre el marco estatal y autonómico conforme a las respectivas competencias. Se puede hablar así de diferentes escalas de planificación estratégica según los distintos ámbitos institucionales que corresponden a otros tantos niveles de decisión. Lo que es evidente es que las orientaciones emanadas desde Nueva York por Naciones Unidas, los compromisos paneuropeos de Helsinki o las directrices establecidas en Bruselas por la UE no pueden aplicarse directamente en Cerdeña, Gales, Westfalia o la Región de Murcia de una forma adecuada, sin procurar referentes intermedios adecuados.

La planificación estratégica requiere un marco director para cada ámbito de decisión, de forma que se genere un proceso iterativo en el que los cambios de escala se produzcan progresivamente, sin que existan amplios vacíos territoriales o institucionales entre el marco director y los niveles inferiores de ejecución o gestión. El marco básico de un nivel de decisión debe ser tal que cumpla al menos las exigencias del nivel superior y lo suficientemente abierto y flexible para que el nivel inferior pueda desarrollar su gestión conforme a sus necesidades y competencias. Claro está que cuando se pretende diseñar la planificación estratégica de un ámbito como el forestal puede referirse a organizar la actividad económica del sector, o bien, con un criterio más amplio, hasta organizar legal, institucional e instrumentalmente la planificación estratégica de la política forestal que parece la concepción más lógica.

Asumir alguna de las posiciones mencionadas o alguna otra posición intermedia depende, entre otros muchos factores, principalmente de la perspectiva internacional e idiosincrasia de los países o regiones, de sus características naturales y socioeconómicas de los bosques, de su propia organización institucional, de sus intereses y necesidades, de la influencia de la propiedad forestal privada, o de la importancia socioeconómica relativa del sector forestal en cada país.

2.- LOS PROCESOS PFN Y GFS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL A ESCALA MUNDIAL.

Si el panorama se enfoca desde la perspectiva global que permite la escala mundial, Naciones Unidas proporciona algunas orientaciones de referencia sobre política forestal e insta a los países a diseñar su planificación. Esta perspectiva globalizadora que comenzó a tomar cuerpo en el Congreso de Estocolmo (*Una Sola Tierra*. 1972) se culminó veinte años después en Río de Janeiro (*Cumbre de la Tierra*. 1992) en que se firmaron los Convenios Mundiales sobre *Cambio Climático*, *Biodiversidad* y *Desertificación*, de enorme implicación para los sistemas forestales, por lo que la Secretaría encargada del desarrollo y seguimiento de cada Convenio ha articulado grupos de trabajo específicos sobre bosques. En el capítulo 11 del texto de la Agenda 21 aprobada en Río, en particular, el punto 11.3.d establece la necesidad de “*elaborar y ejecutar planes y programas forestales nacionales, regionales y subregionales para su aplicación y ulterior perfeccionamiento.*” Además, se enuncian los Principios sobre Bosques que instan a “*...establecer marcos generales de política forestal que a través de programas y planes forestales nacionales sienten las bases para lograr la ordenación, conservación y desarrollo sostenible de todo tipo de bosques*” con el compromiso de alcanzar un Acuerdo Global en materia forestal para el siglo XXI.

Para ello, se emprendió un proceso de diálogo internacional sobre política forestal mediante la creación en 1995 del Panel Intergubernamental sobre Bosques (IPF), encargado de plasmar las Resoluciones de Río, que tras dos años de trabajo presentó a través de la Comisión de Desarrollo Sostenible (CDS) en la Asamblea General de Naciones Unidas celebrada en Nueva York en Junio de 1997 para la revisión de tales Acuerdos (*Río + 5*) una propuesta finalmente aceptada sobre “*... la urgente necesidad de que los países desarrollen Programas Forestales Nacionales en concordancia con sus propias condiciones nacionales, objetivos y prioridades*” (UN-Reportaje de Ad Hoc Comité 1997: anexo, párrafo 39). El Panel Intergubernamental de Bosques cita expresamente más de 40 veces los Programas Forestales Nacionales (PFN), lo que ofrece una idea de la importancia que se concedió

a este concepto como una propuesta de acción del Panel que insta a “*los países, en el ejercicio de su soberanía nacional y de conformidad con la situación especial de cada uno de ellos y la legislación nacional, procedieran a la elaboración, ejecución, vigilancia y evaluación de programas forestales nacionales*” (IPF§ 17a).

Este hecho, supuso un decisivo impulso a nivel internacional de los *Planes y Programas Forestales Nacionales* (PFN) para alcanzar los objetivos globales de política forestal que han de permitir el desarrollo de mecanismos, procesos, instrumentos, normas, directrices, criterios e indicadores que garanticen el ejercicio de la gestión forestal sostenible (GFS) en los bosques y tierras forestales de todos los países del mundo, en un marco planificado, comprometido y consensuado. Aquella aldea global que se fue impulsando por los movimientos ecologistas durante el último cuarto del siglo XX parece tomar cuerpo en materia forestal, pues los criterios de Naciones Unidas (IPF/CDS) requieren que ese planteamiento global exija a su vez que los PFN se elaboren de “*arriba abajo*” con la *participación* de los intereses locales afectados, anticipándose así al movimiento antiglobalización que acertadamente teme que las decisiones se tomen demasiado lejos de los pueblos.

Aunque existen antecedentes de planes forestales estratégicos o documentos equivalentes, como la Estrategia Forestal de Canadá (1986) o un inédito Plan Forestal de Italia (1988), a escala nacional, y algún otro a nivel subnacional como el Plan Forestal Andaluz (1989), pionero de los instrumentos estratégicos de política forestal a escala regional, hasta Río + 5 para Naciones Unidas solamente habían existido programas forestales nacionales en países tropicales en vías de desarrollo. De ahí que las bases de los PFN que publicó la FAO en 1996 conforme a los criterios del Panel no sean demasiado operativas ni delimiten suficientemente el contenido y alcance de los PFN, si bien disponen algunas orientaciones de tipo político e institucional que apuntan algunos requisitos exigibles. La definición de PFN que establece IPF-CDS / FAO (1996) “... *ser una expresión genérica para un amplio margen de proposiciones al proceso de planificación, programación y establecimiento de actividades forestales en los países*” responde más bien a un planeamiento del sector forestal del tipo de los planes de desarrollo forestal en países tropicales. Sin embargo, establece algunos criterios democráticos comunes al amplio espectro de condiciones geográficas y socioeconómicas y a la variedad de marcos estratégicos de los países.

Estos criterios (“*integración con las estrategias de desarrollo sostenible de los países, soberanía nacional y liderazgo regional*”) exigen planes o programas concordantes con políticas nacionales y principios internacionales, por lo que parecen más cercanos a un concepto de planificación estratégica de políticas forestales nacionales que a un mero planeamiento de las actividades del sector forestal, con una orientación más bien dirigida a la coordinación institucional y la armonización de políticas nacionales o regionales de la manera más descentralizada posible. Además, se requieren criterios holísticos e intersectoriales de racionalidad de las políticas forestales nacionales que exijan un plan que garantice la orientación de una estrategia a largo plazo mediante un proceso de autoaprendizaje que procure una planificación iterativa que permita la programación, revisión y valoración de los propósitos alcanzados. Según las recomendaciones de la FAO las bases de los PFN deben propugnar un ideal democrático que insta a la descentralización y el establecimiento de mecanismos de coordinación institucional, procedimientos de participación social y esquemas de mediación y resolución de conflictos. Para la FAO sería recomendable establecer un sistema de indicadores que permita el seguimiento de los PFN y un análisis comparativo entre los países, de modo que pueda recibir periódicamente “*Informes Forestales Nacionales*” sobre el estado y dinámica de los bosques y tierras forestales de cada país.

Como sucesor del Panel para continuar el diálogo intergubernamental sobre política forestal se creó, mediante la Resolución 1997/65 del Consejo Económico y Social, el *Foro Intergubernamental sobre Bosques* (IFF) que también cita el término PFN al menos otras 30 veces, insistiendo en su formulación con un enfoque integrado y una perspectiva multisectorial que sea fruto del consenso entre los sectores institucionales y agentes sociales implicados, como instrumentos que deben prever su propio sistema de evaluación de resultados y progresos mediante el empleo de criterios e indicadores comparables. En el año 2000 se crea el *Foro Forestal de Naciones Unidas* para aplicar las propuestas de acción del proceso IPF/IFF mediante un Programa Multianual de Trabajo que sienta algunas bases para la elaboración e implantación de los PFN. En este sentido, como resultado de la

colaboración intensa entre los países asociados, la FAO, el Programa Forestal (PROFOR) del Banco Mundial, organismos relacionados con la Asociación para Colaboración Forestal (ACF), instituciones de países en desarrollo y organizaciones no gubernamentales han establecido el ***Mecanismo para la Aplicación de Programas Forestales Nacionales*** para el intercambio de información y la creación de capacidades que permitan implementar procesos PFN/GFS, principalmente en países en vías de desarrollo, con apoyo directo para recopilación de *datos e información* sobre bosques y elaboración de directrices, criterios e indicadores para el *seguimiento, evaluación y presentación de informes* sobre bosques.

Además, de recomendaciones y guías de buenas prácticas forestales, la FAO en el año 2001 conformó en este sentido una nueva definición a escala global de los PFN: “*Un programa forestal nacional es un proceso iterativo de planificación del sector forestal. El proceso comporta la elaboración de un marco global de política forestal compatible con las condiciones socioeconómicas, culturales, políticas y ambientales del país; está integrado en programas más generales de utilización sostenible de la tierra; y conlleva la participación de los interesados*”. Se trata pues de un nuevo instrumento que procura la planificación estratégica que diseña la política forestal a corto, medio y largo plazo.

En definitiva, el diálogo internacional sobre política forestal emanado de los acuerdos de Río y articulado sucesivamente por los procesos del Panel/Foro Intergubernamental y del Foro Forestal de Naciones Unidas, desde que comenzó el siglo XXI lleva un camino destinado a alcanzar un acuerdo mundial con vinculación jurídica para todo tipo de bosques y a implantar en los cinco continentes procesos “GFS” de ordenación y gestión forestal sostenible en el marco de programas y planes forestales nacionales o marcos políticos similares. De este modo, con tales referentes a escala global, se han emprendido 9 procesos que establecen criterios y estándares comunes por grandes regiones biogeográficas de ámbito continental que implican a casi 150 países del mundo. Entre ellos, se ha desarrollado el denominado *Proceso Paneuropeo* para la ordenación y gestión sostenible de los bosques de Europa, en donde los sucesivos gobiernos del Estado Español y la Unión Europea han firmado compromisos al respecto junto con más de cuarenta países europeos.

Se puede afirmar, en consecuencia, que el conjunto de orientaciones de los organismos internacionales contienen los referentes suficientes a escala global para conformar un PFN en un país dado según las directrices GFS desarrolladas para la región biogeográfica continental a la que pertenezca. Un “Programa Forestal Nacional” PFN más que un plan, entendido como un mero instrumento de planificación y programación de la administración y gestión forestal, se encuentra a medio camino entre la estrategia y la política forestal, por lo que define una *estrategia de política forestal en un marco planificado* que organiza la actividad de los distintos actores que intervienen en el escenario del sector forestal con la participación de otras instituciones y agentes sociales implicados. Este planteamiento se puede efectuar a nivel nacional o subnacional, escalonando los ámbitos de decisión según el grado de descentralización de cada país.

3.- LOS PROCESOS PFN/GFS EN EUROPA: el modelo paneuropeo PFN, un enfoque común.

Con el antecedente de la Conferencia Intergubernamental para la Protección de los Bosques de Europa, celebrada en Estrasburgo (1990), en donde 31 países europeos adquieren compromisos para el seguimiento del estado de los bosques de Europa, tras los Acuerdos de Río, se han emprendido sucesivamente otras Conferencias para establecer directrices criterios e indicadores GFS en más de 40 países del continente europeo, de acuerdo con las recomendaciones de Naciones Unidas sobre bosques. En Helsinki, además de otras tres resoluciones, una de ellas para la conservación de la biodiversidad forestal, la Resolución H1 formula las *Directrices Generales para una Gestión Sostenible de los Bosques de Europa* y establece una definición generalista y oficialista de gestión sostenible de los bosques entendida como: “*La administración y uso de los bosques y tierras forestales de tal forma e intensidad que mantengan su biodiversidad, productividad, capacidad de regeneración, vitalidad y su potencial para atender, ahora y en el futuro, las funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes a escala local, nacional y global, y que no causan daño a otros ecosistemas*”.

Fue en la siguiente Conferencia Intergubernamental para la Protección y Desarrollo Sostenible de los Bosques de Europa, celebrada en Lisboa, donde se adoptan en la Resolución L2 las *Directrices*

Operativas GFS de planificación y gestión para cada uno de los 6 criterios que articulan los indicadores de seguimiento para los bosques europeos. Finalmente, la última Conferencia Paneuropea celebrada en Viena (2003), además de aprobar un sistema mejorado de *criterios e indicadores paneuropeos (C&I GFS)*, adoptó el denominado “*enfoque paneuropeo PFN*” de los planes y programas forestales nacionales que establece *11 principios elementales* como referente común para Europa. Se logró así un consenso entre los países participantes en el Proceso Paneuropeo sobre el concepto de un PFN para Europa, estableciendo que “*un Programa Forestal Nacional es un proceso de planificación, aplicación, seguimiento y evaluación que ha de ser participativo, generalista, intersectorial e iterativo a escala nacional y/o subnacional con el fin de encaminarse a una ulterior mejora de la ordenación y gestión forestal sostenible, tal y como se define en la Resolución H1 de Helsinki, y el de contribuir al desarrollo sostenible*”. Se trata pues de un **instrumento de planificación estratégica de la política forestal** en un país o región determinados coherente con las recomendaciones y compromisos internacionales. Los 11 principios básicos mencionados para su formulación se interpretan de la siguiente forma:

1. **Participación social.** Es el primer principio elemental considerado a nivel internacional en un PFN que debe ser un *proceso voluntario, justo y transparente* que establezca *procedimientos de representación, deliberación y consulta* que contemplen *esquemas de resolución de conflictos* para adoptar decisiones conjuntas que permitan influir a los implicados en el resultado del proceso.
2. **Enfoque generalista e intersectorial.** Supone adoptar en los PFN un *enfoque globalizador e integrador* bajo diferentes perspectivas de vinculación con otras *esferas afines* o convergentes, considerando el impacto entre el sector forestal y otros sectores, mecanismos e instrumentos de *coordinación y descentralización* de ámbitos nacional y subnacional, tanto verticalmente entre los diferentes ámbitos de decisión, como horizontalmente entre otros sectores, instituciones y grupos interesados.
3. **Proceso iterativo a largo plazo.** La propia naturaleza de ciclos longevos de los bosques condiciona que los PFN sean procesos iterativos a largo plazo que deben adaptarse continuamente a los cambios, establecer objetivos estratégicos a corto, medio y largo plazo, articulando adecuados periodos de obtención de información y evaluación de resultados, así como apropiados procedimientos de revisión comparables con los criterios e indicadores paneuropeos.
4. **Creación de capacidades.** Un proceso PFN debe reunir la adecuada *competencia profesional* y desarrollar *capacidades y conocimientos actualizados* de los sectores involucrados, aplicando medios y tecnología avanzados.
5. **Consistencia con la legislación y las políticas nacionales.** Los PFN han de adoptar un planteamiento globalizador e intersectorial en una estructura lo más descentralizada posible para reflejar las necesidades y prioridades nacionales y subnacionales, garantizando la *coherencia con la legislación, las políticas y estrategias nacionales, subnacionales y locales*.
6. **Integración en las estrategias nacionales de desarrollo sostenible.** La gestión forestal sostenible en el marco de los procesos PFN se considera integrada en el contexto del desarrollo sostenible en general a una esfera superior pero afín.
7. **Consistencia con los compromisos internacionales.** Los PFN deben coordinar las iniciativas en un triple marco nacional, regional e internacional de cooperación para el cumplimiento de los convenios internacionales relativos a los bosques.
8. **Reformas políticas e institucionales.** Los procesos PFN para implantar la GFS pueden requerir reformas institucionales, legislativas y de políticas forestales que garanticen esquemas democráticos de descentralización y resolución de conflictos, del régimen de gestión y tenencia de la propiedad forestal.
9. **Enfoque por ecosistemas.** La conservación y uso sostenible de la diversidad biológica forestal, requiere asumir el “enfoque por ecosistemas, lo que viene a suponer esencialmente que el gestor forestal no ha de olvidar que debe ser un *gestor de hábitats* y además un “selvicultor multiusos”, lo que implica también adoptar una “gestión por consenso”.
10. **Asociaciones para su aplicación.** El desarrollo de políticas forestales mediante aplicación de los PFN para mejorar su efectividad debe fomentar la cooperación entre gobiernos, empresas y sociedad civil, compartiendo recursos y promoviendo la corresponsabilidad y el asociacionismo entre propietarios forestales, gestores y usuarios.
11. **Concienciación pública.** Los PFN se revelan como instrumentos importantes para dar a conocer la perspectiva de la política forestal, proporcionando información adecuada que permita sensibilizar a los actores forestales y al público en general sobre el desarrollo de una “*cultura forestal sostenible*” para mejorar la conciencia pública y la comprensión social sobre el papel esencial de los bosques para el bienestar general de la sociedad, tanto en áreas rurales como urbanas y para la protección del medio ambiente en particular.

Tales criterios básicos tan sólo suponen un enfoque común de referencia que orienta más sobre el procedimiento institucional de elaboración que sobre los requisitos mínimos exigibles, el contenido y alcance de los PFN en Europa. A pesar de la reticencia inicial, las recomendaciones y compromisos internacionales han inducido a los países europeos a establecer directrices y estándares GFS y a

formular planes o programas forestales nacionales u otros instrumentos equivalentes de planificación estratégica de su política forestal, especialmente en la Unión Europea donde casi todos los países disponen de alguno a escala nacional o subnacional, según el grado de descentralización de cada cual. A ello también contribuyó la Estrategia Forestal de la Unión Europea (1998) y la reforma de la PAC para el periodo de cofinanciación 2000-2006 que introdujo el requisito de elaborar programas forestales específicos para la concesión de subvenciones forestales.

Observando alguno de los planes forestales estratégicos europeos a escala nacional o regional quizá puedan ampliarse algunos elementos comunes sobre su contenido y alcance. En principio parece evidente que, además de los requisitos paneuropeos mencionados, todo PFN debe incluir el desarrollo de un *marco normativo* para la aplicación de los principios, directrices y criterios GFS universalmente reconocidos, la configuración de una apropiada *estructura orgánica administrativa* lo más descentralizada posible según la organización institucional, competencial y territorial de cada país, así como la *planificación de la gestión forestal* en todos sus aspectos incluyendo la *programación económica* de las actuaciones precisas y los presupuestos y recursos financieros para acometerlas conforme a compromisos gubernamentales e institucionales sólidos y fiables. El PFN debe ajustarse al procedimiento preceptivo que garantiza su sostenibilidad ambiental, según la normativa comunitaria de evaluación estratégica ambiental y contener además los criterios e indicadores internacionalmente reconocidos para su *evaluación y seguimiento periódico*.

4.- LA PLANIFICACIÓN FORESTAL ESTRATÉGICA EN ESPAÑA: desarrollo de un modelo autonómico de planificación y gestión forestal sostenible.

Tras la consolidación de las transferencias de competencias de administración y gestión en materia forestal y de conservación de la Naturaleza desde la Administración General del Estado a las Comunidades Autónomas previstas en la Constitución Española de 1978, apareció el Plan Forestal de Andalucía (1989) como instrumento que organizaba las competencias recién asumidas al respecto. Por inercia algunas CC.AA. aprobaron planes forestales autonómicos (Galicia, Cataluña, País Vasco o Castilla La Mancha), o realizaron libros blancos, estrategias de política forestal autonómica o documentos similares (Comunidad Valenciana, Madrid, Aragón o Murcia), incluso con anterioridad a los Acuerdos de Río y su revisión en 1997, antes de que los PFN comenzaran a tener solvencia y respaldo internacional.

La realidad actual demuestra que todas las CC.AA. de España disponen de algún plan forestal de ámbito autonómico o instrumento equivalente, e incluso alguna de ellas ha procedido ya a su preceptiva revisión y adecuación a las nuevas tendencias y exigencias. Más aún tras la reciente reforma de la política forestal española por la Administración General del Estado que, aunque ha tardado demasiado en configurar un marco básico estatal de referencia conforme a sus competencias, instada por las obligaciones internacionales, sucesivamente fue aprobando la Estrategia Española para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica (1998), la Estrategia Forestal Española (1999), el Consejo Nacional de Bosques (2000) como órgano institucional de representación y consulta a nivel estatal, el Plan Forestal Español (2002) y una nueva ley básica de montes (2003) como referencia común para trasponer las recomendaciones y compromisos internacionales al ámbito español. Esta reforma adopta los principios, directrices, criterios e indicadores GFS universalmente reconocidos y proporciona una vinculación jurídica tanto a los planes forestales estratégicos (PFN) y tácticos (PORF) como a la necesidad de desarrollar a escala estatal directrices e instrucciones de ordenación y gestión forestal sostenible y de proporcionar informes y estadísticas forestales periódicos mediante indicadores homologables que señalen el estado de los montes españoles (artº 28 Ley 43/2003 de montes).

Aunque la actividad económica, empresas e industrias forestales son el objetivo preferente en algunos planes forestales de CC.AA. donde el sector forestal tiene un peso importante (Galicia, Asturias, País Vasco o Navarra), una perspectiva comparada de los planes forestales autonómicos realizados en España demuestra que como media el “plan forestal autonómico tipo” responde a un *plan estratégico sobre el medio natural* que, además de ordenar las medidas legislativas, institucionales y administrativas en materia forestal y de conservación de la Naturaleza, contempla la gestión del medio natural y forestal en todos sus aspectos: conservación de la diversidad de especies, hábitats y espacios forestales; defensa de los ecosistemas forestales contra agentes nocivos (incendios,

plagas,...), restauración y mejora de la cubierta forestal y ordenación sostenible de los usos y aprovechamientos de los recursos forestales, así como otras iniciativas de información, investigación, formación y educación ambiental.

Por consiguiente, según el marco institucional de recomendaciones y requisitos exigibles, parece evidente que el modelo PFN/GFS de referencia para una Comunidad Autónoma tipo en España debería reunir en un futuro inmediato tres pilares fundamentales:

- 1.- **REFERENTES GFS:** disponer de directrices, normas e instrumentos como referentes para el adecuado ejercicio de la “ordenación y gestión forestal sostenible” como documentos preceptivos u orientativos de referencia. Estos referentes GFS pueden efectuarse mediante programas o planes forestales, instrucciones o normas de ordenación forestal, e indicadores forestales de seguimiento, tanto a escala nacional, regional o comarcal, como a escala de finca o monte. (ver figura adjunta)
- 2.- **SISTEMA DE CONTROL DE CALIDAD GFS:** además de referir cómo debe ejercerse la gestión o manejo sostenible de espacios y recursos forestales, ha de demostrarse que lo establecido en tales referentes se está cumpliendo efectivamente en el ejercicio de la gestión forestal, mediante la disposición de procedimientos de evaluación de la gestión, actas y protocolos de coordinación administrativa, actos registrables y documentos verificables que lo demuestren. Esta sistemática facilitará la adopción de sistemas registrados de certificación forestal.
- 3.- **SISTEMÁTICA GFS DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO:** desarrollar un sistema periódico de observación de los espacios forestales y naturales que permita la evaluación y seguimiento de su estado y dinámica, así como de la planificación y gestión forestal que en cada momento se está ejerciendo. Según establece la nueva legislación forestal básica ha de ser preceptivo presentar periódicamente un Informe sobre la situación de los montes españoles, lo que implicaría crear un **OBSERVATORIO ESPAÑOL DE LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE BOSQUES** y seguramente otros 17 “observatorios autonómicos GFS” que suministren la información de los espacios forestales de su ámbito territorial de competencia.

Parece pues que este “trípode” podría servir de *modelo autonómico de referencia* que permita responder a las exigencias actuales sobre ordenación y gestión sostenible de montes, de modo que las Comunidades Autónomas han de procurar a corto y medio plazo la disposición de tales elementos para diseñar un modelo GFS acorde con sus propias características, intereses y necesidades.

[INSERTAR FIGURA MODELO ESCALONADO.](#)