

# POLÍTICA FORESTAL Y DESARROLLO RURAL: VISIÓN DESDE LA UE

**María Gafo Gómez-Zamalloa**

DG Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea. Loi 130 3/150. B-1049-BRUSELAS (Bélgica)

## Resumen

Los bosques son importantes para la UE. Cubriendo un 40% de la superficie de la UE, los bosques y otras zonas boscosas son unos ecosistemas clave así como una fuente de riqueza y empleo en las zonas rurales. Por su carácter multifuncional, a los bosques se les pide que contribuyan al desarrollo rural, que generen crecimiento y empleo, que proporcionen materia prima para la industria y biomasa como fuente energética, que protejan la biodiversidad, los recursos hídricos y el suelo, que ayuden a mitigar el cambio climático, que contribuyan a mejorar la salud de la población y un largo etcétera. Es lo que podría denominarse “el paradigma del super-bosque”. Por un lado, las demandas de la sociedad hacia nuestros bosques son cada vez más importantes pero, por otro lado, esa misma sociedad desconoce lo que significa gestión forestal sostenible e ignora que son los bosques los responsables de proporcionarles muchos de los bienes y servicios de los que disfruta. A su vez, la Unión Europea es también fundamental para nuestros bosques. Aunque no contamos con una política forestal europea común, sí tenemos valores y objetivos comunes, reflejados en la Estrategia Forestal Europea de 1998 y que se van a ver reforzados en la Nueva Estrategia Forestal. Esta nueva Estrategia busca convertirse en el marco político que asegure la coherencia de las distintas políticas que afectan a los bosques, aumentando la coordinación entre las acciones de las instituciones europeas, los Estados miembros y los distintos grupos de interés. El nuevo marco legislativo para el desarrollo rural también reconoce la importancia de la agricultura y la silvicultura en la utilización del suelo y en la gestión de los recursos naturales. En las medidas forestales de la política europea de desarrollo rural existen numerosas posibilidades tanto para los bosques como para las otras formaciones forestales englobadas en el término “monte”. Los retos son importantes y la situación económica general es delicada. Sin embargo, los desafíos que acechan a nuestros montes y a nuestro sector forestal no esperan. Es preciso actuar y actuar ahora. A nivel europeo, la política de desarrollo rural y la nueva estrategia forestal pueden ayudar a nuestros montes, pero, para ello, es necesario que trabajemos juntos, que las decisiones europeas, nacionales y locales para el sector estén coordinadas y vayan en la misma dirección.

Palabras clave: *Gestión forestal sostenible, Política agraria común (PAC), Estrategia forestal europea*

## LOS BOSQUES SON IMPORTANTES PARA LA UNIÓN EUROPEA

Los bosques y otras áreas boscosas representan el 40% de la superficie terrestre de la UE con una gran diversidad de tipos y características en

las distintas regiones. Como resultado de los programas de repoblación forestal, el abandono de tierras agrícolas y también debido a la sucesión natural, los bosques de la UE están aumentando y en las últimas décadas han crecido en torno al 0,5% anual (EUROSTAT, 2011). Entre 1990 y 2010

una superficie equivalente a Hungría ha sido forestada. Se espera que la expansión de los bosques continúe, aunque el proceso se está desacelerando. En contraste, a nivel mundial, el área forestal sigue disminuyendo y, aunque da señales de ralentización, la tasa global de deforestación es aún alarmante, afectando el cambio climático y la biodiversidad (FAO, 2007 y 2010).

En la UE, las cortas realizadas son inferiores al crecimiento corriente anual, siendo la media a nivel comunitario la extracción de un 64% del crecimiento corriente anual, por lo que las existencias de madera están aumentando significativamente. No obstante, según las previsiones de los Estados miembros, el aprovechamiento va a verse intensificado de aquí al año 2020.

La propiedad privada representa el 60% de los bosques en la Unión Europea, con cerca de 16 millones de propietarios privados. El resto pertenece al Estado y otras administraciones públicas.

### **El paradigma del super-bosque**

Los bosques son multifuncionales, sirviendo de forma simultánea para fines económicos, sociales y medioambientales. Ofrecen hábitats para animales y plantas, y desempeñan un papel importante en la mitigación del cambio climático y otros servicios ambientales.

Casi una cuarta parte de la superficie forestal de la UE está protegida por Natura 2000 y el resto alberga numerosas especies protegidas por la legislación medioambiental de la UE. Los bosques también ofrecen amplios beneficios a la sociedad, contribuyendo a mejorar la salud pública y proporcionando importantes valores turísticos y recreativos, cada vez más apreciados.

La importancia socio-económica de los bosques es alta, pero a menudo está subestimada, en parte debido a que una gran parte de la actividad forestal está en las manos de pequeñas y medianas empresas, que a menudo escapan de las estadísticas. Por otro lado, existen múltiples bienes y servicios sin valor de mercado.

Los bosques contribuyen al desarrollo rural y en la actualidad proporcionan alrededor de 3 millones de empleos. La madera sigue siendo la principal fuente de ingresos financieros de los bosques.

La biomasa forestal es actualmente la fuente más importante de energía renovable, represen-

tando en la actualidad la mitad del consumo total de energía renovable de la UE y, según las previsiones de los Estados miembros, se espera que esta cantidad aumente considerablemente antes del año 2020 (BEURSKENS *et al.*, 2011).

Los bosques también proporcionan una amplia gama de otros productos, como la resina (con interesantes perspectivas de futuro), el corcho, las plantas medicinales, las setas, los frutos, la caza y un largo etcétera.

Por su carácter multifuncional, a los bosques se les pide que contribuyan al desarrollo rural, que generen crecimiento y empleo, que proporcionen materia prima para la industria y biomasa como fuente energética, que protejan la biodiversidad, los recursos hídricos y el suelo, que ayuden a mitigar el cambio climático, que contribuyan a mejorar la salud de la población y un largo etcétera. Es lo que podría denominarse “el paradigma del super-bosque”.

El uso contemporáneo del término paradigma, del griego “*pará*” (junto) y “*deigma*” (ejemplo) se aplica para referirse al conjunto de prácticas que definen una disciplina y que constituyen un modelo o patrón. Según KUHN (1970), un paradigma es una completa constelación de creencias, valores y técnicas compartidas por los miembros de una determinada comunidad. En la región paneuropea, el paradigma forestal sería pues la gestión forestal multifuncional y sostenible, capaz de proporcionar a la sociedad los múltiples bienes y servicios que demanda. No obstante, esa misma sociedad desconoce por completo el paradigma forestal, no sabe lo que significa gestión forestal sostenible e ignora que son los bosques (o más bien “super-bosques”) los responsables de proporcionarle muchos de los bienes y servicios de los que disfruta.

### **LA UNIÓN EUROPEA ES IMPORTANTE PARA LOS BOSQUES**

Los datos presentados son una muestra clara de los múltiples beneficios de los bosques, y de su importancia para la Unión Europea. Sería imposible para la UE cumplir con sus objetivos de crecimiento inteligente, sostenible e integrador sin la contribución de nuestros bosques y de nuestro sector forestal.

Pero la Unión Europea es también fundamental para nuestros bosques.

En los últimos 15 años ha habido cambios sociales y políticos importantes que han influido en la forma en la que sociedad considera los bosques y el sector forestal. La situación general se caracteriza por demandas y amenazas en aumento, mientras que, a nivel político, hay un número creciente de políticas a nivel europeo que afectan a nuestros bosques y a su gestión, a menudo con distintos ángulos y enfoques, contribuyendo a un marco político forestal complejo y fragmentado. Ejemplos incluyen la política para las energías renovables, la política comercial, la política para el cambio climático, para la protección del medio ambiente, para la investigación y la innovación o, por supuesto, la política de desarrollo rural.

Por otro lado, a nivel internacional, los crecientes vínculos entre alimentos, materias primas y energía están causando perturbaciones inesperadas en los mercados internacionales que, en última instancia, también afectan la gestión.

### **Una nueva estrategia forestal europea que salga del monte.**

Es necesario un nuevo marco político que coordine y asegure la coherencia de las distintas políticas que impactan en los bosques y sus sectores, favoreciendo las sinergias entre las diferentes demandas. La UE necesita una nueva estrategia que constituya una referencia para el desarrollo de las decisiones que afecten a la gestión forestal.

Aunque no contamos con una política forestal europea común, sí tenemos valores y objetivos comunes, reflejados en la Estrategia Forestal Europea de 1998 (COMISIÓN EUROPEA, 1998; DOCE, 1998) y que se van a ver reforzados en la nueva estrategia forestal (COMISIÓN EUROPEA, 2013).

La nueva estrategia forestal debe salir de los montes y entrar en las ciudades, y en las fábricas, y en las casas. En la situación actual donde las políticas energética, de cambio climático, medioambiental o industrial, entre otras, tienen tanto impacto en los bosques, es necesario que la política forestal, además de desarrollar los elementos clásicos de la gestión forestal, mire fuera del monte y se adentre en la cadena de valor. Mire cuáles son las demandas de la sociedad y se meta en las casas y en los colegios. Es nece-

sario explicar cómo los bosques pueden o no pueden contribuir a cumplir las expectativas que la sociedad ha depositado en ellos. El sector forestal debe hacer un gran esfuerzo por mostrar cómo se gestionan nuestros bosques y por qué y qué constituye una gestión forestal sostenible.

### **LAS MEDIDAS FORESTALES EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL**

Si queremos que los montes mantengan y optimicen sus funciones de las que toda la sociedad se beneficia, es importante asegurar que contribuyan a crear riqueza y empleo en las zonas rurales.

Ocupando los bosques y otras áreas boscosas un 40% de la superficie total de la UE, sería impensable una política europea de desarrollo rural que no los considerase. Es por ello que el actual reglamento de desarrollo rural y el nuevo reglamento reconocen la importancia de la agricultura y la silvicultura en la utilización del suelo y en la gestión de los recursos naturales.

Tanto en el actual Reglamento de Desarrollo Rural (DOCE, 2005) como en el nuevo marco para el periodo 2014-2020 (COMISIÓN EUROPEA, 2011), existen numerosas posibilidades para nuestros montes. Y digo “montes” y no bosques ya que, mientras en la mayoría de Europa se utiliza normalmente el término “bosque”, en el marco mediterráneo, la palabra monte define de forma más completa y precisa las superficies forestales (SAN MIGUEL, 2010). En las medidas forestales de la política europea de desarrollo rural existen numerosas posibilidades tanto para los bosques como para las otras formaciones forestales englobadas en el término “monte”.

Una gestión sostenible que proporcione bienes y servicios de una forma equilibrada y asegure la protección de los montes es un pilar fundamental para el desarrollo de nuestras zonas rurales. Y es por ello que la política europea de desarrollo rural apoya a los sectores agrícola y forestal con el fin de mejorar su competitividad, contribuir a la diversificación de la actividad económica y la mejora de la calidad de vida así como la provisión de bienes ambientales.

Si se suman los fondos destinados de forma específica al sector forestal (6.000 millones de euros) y las medidas relacionadas con la silvicult-

tura (1.000 o 2.000 millones de euros) los Estados miembros asignaron inicialmente alrededor de 8.000 millones de euros del presupuesto comunitario (FEADER) y hasta 16.000 millones en total, contando la co-financiación, al sector forestal. Estos importes corresponden, respectivamente, a un 9% de los fondos FEADER y el 7-8% de la cantidad total de los recursos financieros destinados a los programas de desarrollo rural durante el período de programación 2007-2013.

Las medidas que han obtenido mayor apoyo económico son la forestación de tierras agrarias seguida de la prevención y restauración de los daños causados por incendios y otras catástrofes y por las inversiones no productivas. Estas últimas tienen un impacto inmediato en la provisión de bienes y servicios para la sociedad. De cara al futuro, según los datos que manejamos, observamos una fuerte tendencia a la baja en la medida de forestación en beneficio de otras medidas más flexibles, como las inversiones no productivas.

El nuevo marco regulatorio para el desarrollo rural para el periodo 2014-2020, actualmente en discusión, se marca tres objetivos estratégicos generales:

1. Apoyar un sector agrario y forestal viable y sostenible, situado en el corazón de la comunidad rural.
2. Desarrollar las condiciones territoriales, económicas y sociales necesarias para mantener la población rural a partir de un enfoque sostenible.
3. Mantener y mejorar el medio ambiente, el paisaje y el patrimonio natural de las zonas rurales.

Con respecto al sector forestal, se menciona de forma explícita que las medidas forestales deben contribuir a la implementación de la estrategia forestal de la Unión Europea y a fomentar la gestión sostenible de los bosques.

### **Una nueva política que refuerce el vínculo con la investigación y la innovación**

Según la FAO, se prevé un aumento del 70% en la demanda de alimentos en 2050. El suelo es cada vez un recurso más valioso y hay una fuerte competencia por su uso, que se va a ver incrementada todavía más en el futuro. Es importante que el aumento de la producción no responda a los patrones de crecimiento del pasado y que

considere aspectos medioambientales, económicos y sociales en la gestión.

Los vínculos entre la productividad, la sostenibilidad ambiental, la distribución de los ingresos a lo largo de la cadena de valor, la salud y toda una serie de otras variables significan que se necesitan enfoques complejos en la utilización del suelo. Para ello, la contribución de la investigación, el desarrollo y la innovación es fundamental.

Sin embargo, los investigadores y otras partes interesadas han subrayado que en la práctica hay una gran diferencia entre los resultados obtenidos por la investigación y la aplicación de prácticas innovadoras a los campos agrícola y forestal. Por un lado, los nuevos enfoques tardan demasiado tiempo en aplicarse sobre el terreno y, por otro, las necesidades prácticas no se comunican de forma suficiente a la comunidad científica. Así pues, las innovaciones importantes no se aplican en la escala necesaria y los sectores de investigación pertinentes no siempre reciben la atención que requieren.

La investigación debe salir de las carpetas y entrar en contacto con el campo. Por esta razón la Comisión Europea ha propuesto que la nueva Política Agraria Común (PAC) establezca vínculos más fuertes con la investigación y la innovación. Este constituye indudablemente un reto difícil pero necesario (COMISIÓN EUROPEA, 2012). En el campo forestal, el nuevo enfoque busca impulsar la transferencia tecnológica y el conocimiento de la ciencia a la práctica forestal y el mercado y viceversa, en particular a través de Horizonte 2020 y de la cooperación de innovación europea «Productividad y sostenibilidad agrícolas» (que, a pesar del título, también incluye al sector forestal), contribuyendo también al desarrollo de nuevos productos con mayor valor añadido.

### **TRABAJEMOS JUNTOS POR NUESTROS BOSQUES**

Los retos son importantes y la situación económica general es delicada. Sin embargo, los desafíos que acechan a nuestros montes y a nuestro sector forestal no esperan. Es preciso actuar y actuar ahora.

A nivel europeo, la política de desarrollo rural y la nueva estrategia forestal pueden ayudar a nuestros montes, pero, para ello, es necesario que trabajemos juntos, que las decisiones euro-

peas, nacionales y locales para el sector estén coordinadas y vayan en la misma dirección.

La nueva estrategia forestal busca convertirse en el marco político que asegure la coherencia de las distintas políticas que afectan a los bosques, aumentando la coordinación entre las acciones de las instituciones europeas, los Estados miembros y los distintos grupos de interés. Identifica los principios necesarios para reforzar el concepto de gestión forestal sostenible, mejorando la competitividad y la creación de empleo, sobre todo en zonas rurales pero asegurando su protección y la provisión de servicios ambientales.

Nuestro sector es, probablemente, uno de los más bonitos, aunque también de los más difíciles y complejos. Nuestros super-bosques necesitan super-forestales que los gestionen.

Os animo a que sigamos trabajando juntos por el futuro de nuestros montes. Es un sector precioso y que merece muchísimo la pena.

## BIBLIOGRAFÍA

- BEURSKENS, L.W.M.; HEKKENBERG, M. & VETHMAN, P.; 2011. *Renewable Energy Projections as Published in the National Renewable Energy Action Plans of the European Member States*. European Environment Agency.
- COMISIÓN EUROPEA; 1998. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una estrategia forestal para la Unión Europea*. COM(1998) 649 final.
- COMISIÓN EUROPEA; 2011. *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development*. (EAFRD).
- COMISIÓN EUROPEA; 2012. *Communication from the Commission on the European Innovation Partnership agricultural productivity and sustainability*. COM(2012).
- COMISIÓN EUROPEA; 2013. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a new EU Forest Strategy for forests and the forest-based sector*. COM.
- COMISIÓN EUROPEA; 2013. *Commission Staff Working document accompanying the Communication on a new EU forest Strategy for forests and the forest-based sector*. COM.
- DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (DOCE); 1998. *Resolución del Consejo sobre una Estrategia Forestal para la Unión Europea*. COM.
- DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (DOCE); 2005. *Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)*. COM.
- DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (DOCE); 2013. *Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 december 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005*. COM.
- EUROSTAT; 2011. *Forestry in the EU and the world: A statistical portrait*. Bruxelles.
- FAO; 2007. *State of World's Forests 2007*. FAO. Rome.
- FAO; 2010. *Global Forest Resource Assessment 2010*. FAO. Rome.
- KUHN, T.S.; 1970. *The Structure of Scientific Revolutions*. Enlarged (2nd ed.). University of Chicago Press. Chicago.
- SAN MIGUEL, A.; 2009. La gestión de los montes que no son bosques: nuevos paradigmas para viejos paisajes culturales. *Cuad. Soc. Esp. Cienc. For.* 31: 103-112.
- Otros documentos de interés** disponibles en: <http://ec.europa.eu.agriculture.forest>
- AD HOC WORKING GROUP VI OF THE STANDING FORESTRY COMMITTEE; 2012. *Report on forest information and monitoring*.
- AD HOC WORKING GROUP VII OF THE STANDING FORESTRY COMMITTEE; 2012. *Report contributing to the development of a new EU Forest Strategy*.
- COMISIÓN EUROPEA; 2005. *Communication from the Commission on the implementation of the EU Forestry Strategy*. COM(2005)84 final
- COMISIÓN EUROPEA; 2005. *Commission Staff Working Document annex to the Communication from the Commission on the implementation of the EU Forestry Strategy*. SEC(2005)333

- COMISIÓN EUROPEA; 2006. *Communication from the Commission on an EU Forest Action Plan*. COM(2006)748 final.
- COMISIÓN EUROPEA; 2006. *Commission Staff Working Document annex to the Communication from the Commission on an EU Forest Action Plan*. SEC(2006)748
- COMISIÓN EUROPEA; 2008. *Communication from the Commission on innovative and sustainable forest-based industries in the EU*. COM(2008)113
- COMISIÓN EUROPEA; 2009. *White Paper Adapting to climate change: Towards a European framework for action*. COM(2009) 147 final.
- COMISIÓN EUROPEA; 2010. *Communication from the Commission Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. COM(2010)2020 final
- COMISIÓN EUROPEA; 2010. *Green Paper on Forest Protection and Information in the EU: Preparing forests for climate change*. COM(2010)66 final
- EUROPEAN FOREST INSTITUTE; 2009. *Mid-term evaluation of the Forest Action Plan*.
- EUROPEAN FOREST INSTITUTE; 2012. *Ex-post evaluation of the Forest Action Plan*.