

LA POLITICA FORESTAL COMUNITARIA

Por
SANTIAGO MARRACO SOLANA (*)

I. EL SECTOR FORESTAL Y EL TRATADO DE ROMA

LA creación de la C.E.E. obedece a la necesidad de acabar con las guerras que habían enfrentado a las Naciones europeas a lo largo de los siglos XIX y XX, y se habían producido con una inusitada violencia y una capacidad destructiva hasta entonces desconocida, en las denominadas Guerras Mundiales 14-18 y 40-45.

La Segunda Guerra Mundial, especialmente, provoca la destrucción del sistema industrial centroeuropeo —siderurgia, química, automoción, textil, etc., que se habían convertido en objetivo militar principal, sufriendo los ataques de los bombardeos aéreos, devastadores en esta ocasión por su eficacia, y cuyo ensayo a muchísima menor escala ya se hiciera en la Primera Guerra Mundial.

Europa amanece, en 1945, desolada y con el sentimiento de que los horrores podrían volver a producirse. Fracasado el intento de crear un solo ejército europeo como medida más drástica para acabar con los enfrentamientos, se propone, en la Conferencia de Mesina (1955), como alternativa, la creación de una unión económica que, siguiendo el modelo de los acuerdos (C.E.C.A.) para la reconstitución de la siderurgia y la minería de carbón —los dos pilares fundamentales de la industria clásica—, lo extendiera

(*) Director del I.C.O.N.A. M.A.P.A.

— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 148 (abril-junio 1989).

al resto de los sectores de la actividad económica, en el buen entendimiento de que una más estrecha relación económica contribuiría a disminuir los riesgos de nuevas guerras entre los países contratantes.

El proyecto contribuiría, además, a modernizar el sistema productivo, y a paliar la presión que el aliado americano —los EE.UU.— estaba ejerciendo, cuya industria no sólo estaba intacta al final del conflicto, sino dotada de gran capacidad de innovación, como resultado de la demanda de material de guerra y el refugio en aquel país de gran parte de los mejores científicos y tecnólogos perseguidos o huidos del conflicto.

Por otra parte, la necesidad de alimentar a la población europea, que debiendo dedicar su esfuerzo a la reconstrucción de las naciones poco podía destinar a la adquisición de alimentos procedentes de un sistema colonial en desmantelamiento, requería otorgar una atención especial al desarrollo de la agricultura para que llegara, si fuera posible, a autoabastecer a los países miembros.

No es de extrañar que en este contexto, el sector forestal, no necesitado en aquel momento de especial intervención por el carácter plurianual de sus producciones y por el excelente mercado que proporcionaban unas ciudades en reconstrucción, así como la tradicional estructura del mismo, de carácter regional y local, no es de extrañar, repito, no fuera considerado un sector estratégico necesitado de coordinación y no fuera incluido en el texto del Tratado de Roma, tanto en su vertiente productiva como en su función protectora.

Sería más adelante cuando la gestión, conservación y utilización racional del bosque comienza a tomar carta de naturaleza entre las políticas comunitarias, primero como consecuencia de los efectos nocivos para el entorno de un proceso industrializador duro, que llevaría a la toma de conciencia del grave deterioro medioambiental plasmada en el Primer Programa sobre Medio Ambiente de la C.E.E. (1970) y más tarde, por la necesidad de reformar la política agrícola comunitaria (P.A.C.), en la búsqueda de alternativas al uso del territorio que contribuyan a disminuir los excedentes de producción agrícola, manteniendo las rentas de los agricultores, así como en las reflexiones recientes sobre el porvenir del mundo rural. El sector forestal se contempla ya des-

de la vertiente del bosque, como hábitat primordial para la conservación de la vida silvestre, como conservador del suelo y regulador de la calidad y cantidad de las aguas, así como elemento clave en el equilibrio del anhídrido carbónico, o como productor de materia prima para la industria de la celulosa, de la construcción o de las artes decorativas.

En resumen, en el momento de la fundación de la C.E.E., y en su documento básico, el Tratado de Roma, no se tuvo en cuenta al sector forestal como uno de los elementos para construir una Europa coherente, y en el Anejo II del Tratado, al describir los productos agrarios a los que se puede aplicar una política común (probablemente porque para su confección se utilizaron los listados de los capítulos de los aranceles de aduanas), sólo se incluyeron el corcho, animales de caza, semillas y frutos, pero no se incluyó la madera, ni se hizo mención alguna a la importancia medioambiental del bosque.

El Acta Unica, primera actualización de importancia del Tratado de Roma, sí que contempla la necesidad de una acción decidida de la C.E.E. en materia de medio ambiente, si bien su desarrollo se confía a las decisiones que el Consejo, por unanimidad, tenga la voluntad de emprender.

II. ALGUNOS CONDICIONANTES DE LA ACCION FORESTAL DE LA C.E.E.

Las acciones de la C.E.E., en tanto que supranacionales y obligatorias para los países miembros, sólo pueden realizar en tanto resulte justificado que únicamente, desde ese plano supranacional pueden afrontarse con garantías de éxito, o que su realización resulte más coherente y efectiva si se hacen a nivel europeo que desde las respectivas políticas nacionales.

Algunas acciones forestales tendentes a la protección del bosque contra la contaminación o los ataques de enfermedades, ciertos aspectos de la lucha contra la erosión en cuencas compartidas entre varios países, o el control de los incendios forestales en zonas montañosas fronterizas, aparecen de forma evidente como incluíbles entre aquéllas cuya realización es más efectiva si se contemplan desde el conjunto de la comunidad.

La gestión forestal de una formación arbórea mixta, climática, provoca la simplificación del sistema natural original de la que resultan favorecidas aquellas especies más valiosas para la actividad económica. Bien es verdad que como técnica agraria la selvicultura es la que mantiene los grados más altos de naturalidad, pero siempre existirá conflicto entre protección y aprovechamiento, conflicto que cuando pueda conciliarse como es el caso más frecuente, se hará en la perspectiva del forestalismo clásico, de «aprovechar conservando», y cuando no, se resolverá a favor de la protección como «espacios protegidos» de los bosques que lo precisen... Estos aspectos ambientales pueden resultar menos relevantes en las plantaciones forestales tratadas como cultivo forestal, con sus turnos de plantación y cosecha, y sus prácticas de abonado, riego, laboreo, poda, tratamientos sanitarios, etc., siempre que se sitúen en los lugares apropiados. Es evidente que estas circunstancias, que constituyen el fondo de la ciencia forestal, pueden resolverse bien desde el interior de cada Nación.

El sector forestal, por tanto, se encuentra en la encrucijada de su doble vocación protectora y productora, pero, a su vez, y dado que por razones históricas de los modelos de poblamiento y de antropización del medio natural, los bosques se encuentran hoy en su mayor parte en áreas económicamente deprimidas y marginales, constituyen un factor determinante en el mantenimiento de las rentas y la actividad de los habitantes de sus contornos.

En una Europa que aún mantiene un índice relativamente alto de desempleo estructural, con profundas desigualdades de renta entre las regiones más desarrolladas que concentran capital, producción y oportunidades de empleo, y las más rurales y menos evolucionadas, los aspectos de redistribución de la renta, tanto interregional como intersectorialmente, formar parte fundamental de las políticas específicas de la C.E.E.

Esta necesidad de reequilibrio en las rentas percibidas por los europeos de diversas regiones y sectores, es más urgente en los momentos actuales en las regiones con industrias en declive, que se han visto afectadas por las reconversiones industriales llevadas a cabo de forma drástica, sobre todo en la industria pesada tradicional desarrollada alrededor del carbón y del acero, curiosamente, el núcleo de los primeros acuerdos comunitarios, así como en las

zonas menos industrializadas, más rurales, en aquellas en las que la nueva orientación de la P.A.C. está dejando fuera del mercado las explotaciones menos viables, sobre todo en regiones históricamente atrasadas y donde, además, resulta bastante problemático encontrar actividades económicas alternativas.

Así, la reforma de los Fondos Estructurales establece la prioridad para la asignación de fondos a proyectos que hayan de ser cofinanciados por la C.E.E., para las regiones menos desarrolladas con problemas estructurales, para las regiones de tradición industrial en declive, para regiones fronterizas y para el desarrollo de zonas rurales. Son, pues, parámetros socioeconómicos los que determinan las prioridades de inversión en la C.E.E. en la actualidad.

El sector forestal, si bien contribuye, y de manera clara, al mantenimiento de las rentas y el empleo de su entorno, los plazos largos de la entrada en producción de las reforestaciones y las dificultades de cuantificar los beneficios indirectos que producen, así como el carácter extensivo de las acciones, hacen difícil la aplicación de las políticas forestales en estrategias a corto plazo.

Resultaría excesivamente parcial el tratar de establecer una acción forestal en la C.E.E. solamente sobre la base del empleo y de las rentas del medio rural, o sobre la necesidad de resolver los problemas de los excedentes agrícolas, dejando para un segundo plano los objetivos de conservación de la vida silvestre, de la lucha contra la desertificación y de la protección de las grandes infraestructuras, cuya base la forman el territorio físico y el clima, independientemente de la coyuntura socioeconómica. O desde el plano comunitario se aceptan los parámetros que impone la Naturaleza, aunque las prioridades se establezcan teniendo en cuenta los parámetros socioeconómicos, o a la hora de establecer la política forestal cada país miembro habrá de seguir aplicando su propia política interna, y no quedará plenamente justificada una acción forestal comunitaria que pretenda ser realmente una «política forestal» para los Doce, y no la mera utilización coyuntural de alguno de sus aspectos.

Finalmente, cuando en la C.E.E., y muy especialmente en materia de Agricultura, se habla de «política para un sector», no es posible hacer abstracción de lo que hasta ahora se ha configura-

do como el elemento más importante: la Organización Común de Mercado (O.C.M.), con su complejo sistema de precios, contingentes, retirada de productos, ayudas a la exportación o almacenamiento, etc., en un sistema de clara intervención. El elevado coste económico de algunas producciones, y el hecho de que la sección garantía del F.E.O.G.A. sea la más elevada de todo el presupuesto de la Comunidad, hace que esté vedado el hablar de «política» forestal en la C.E.E., aún a sabiendas de que dado el carácter prácticamente no perecedero de sus producciones y el alto grado de intemporalidad en sus cosechas, resulte innecesaria a todas luces una O.C.M. para la madera.

III. INICIATIVAS FORESTALES DE LA C.E.E.

La primera iniciativa en materia forestal se concreta en la Comunicación de la Comisión al Consejo denominada «Política Forestal de la Comunidad», del 6 de diciembre de 1978. El Parlamento Europeo informó favorablemente la propuesta en resolución del 11 de mayo de 1979, y, como también resulta preceptivo, por el Comité Económico y Social (22-5-79). Elevada al Consejo en 1981, no llegó a tomarse en consideración por las discrepancias surgidas entre los países miembros.

Un segundo intento se produce mediante la Comunicación del 1 de febrero de 1983, sobre la Política Forestal de la Comunidad, en la que se recogían los principales acuerdos que a lo largo de los debates de los anteriores documentos se habían producido en el seno del Consejo y en el plano técnico del Comité Especial de Agricultura. Esta nueva iniciativa proponía la creación de un Programa de Acción Forestal, que articularía las acciones prioritarias al modo de un programa a largo plazo a desarrollar mediante acciones a corto. Tampoco esta nueva Comunicación y su Programa de Acción Forestal (P.A.F.) fueron aprobados.

No obstante, de hecho, ciertas acciones forestales han ido encontrando acomodo por la aprobación del Acta Unica, la adopción de los Reglamentos 3528 y 3529/86 sobre defensa del bosque contra la contaminación atmosférica y contra los incendios forestales, así como a través de los Programas Integrados Mediterrá-

neos (P.I.M.) mediante el Reglamento C.E.E. 269/79 instaurado una acción común forestal en la C.E.E. en determinadas zonas mediterráneas de los nueve, que permite desarrollar acciones forestales que contribuyan a mejorar la productividad de la tierra y conservar el suelo y las aguas. Acciones semejantes se extendieron posteriormente al Norte de Italia (R. C.E.E. 1401/86), Departamentos de Ultramar (D. 81/527/C.E.E.), e Irlanda (R. C.E.E. 1820/80) y para los nuevos países miembros, Grecia (R. C.E.E. 1975/82), Portugal (R. C.E.E. 3828/85) y España 1118/88).

Así pues, aún estando bloqueadas todas las propuestas de la Comisión tendentes a establecer una Política Forestal para la C.E.E., a través de los fondos F.E.O.G.A. o, en el caso de los dos Reglamentos de defensa del bosque, del título específico «Forêt», se están financiando acciones netamente forestales, si bien bajo el soporte jurídico de Reglamentos cuyo objetivo principal es la mejora de las estructuras agrícolas.

Tal sucede con instrumentos más recientes, como el Reglamento 797/87, modificado por los R. C.E.E. 1760/87 y 1094/88, que prevé la ayuda a la reforestación y a la mejora de los bosques que formen parte de las explotaciones agrícolas, asegurando durante quince años las indemnizaciones en zonas de montaña cuando al reforestar una parte de la superficie agrícola útil (S.A.U.) pudiera perder el carácter de superficie susceptible de justificar la indemnización. Esta ayuda se extiende, además, a asociaciones, cooperativas y comunidades que repueblen superficies agrícolas y, en determinadas condiciones, a agricultores a tiempo parcial. Asimismo, puede otorgarse, por un plazo máximo de veinte años, una prima por hectárea cuando la repoblación de lugar a una disminución de la producción agrícola en la explotación de al menos un 20%. Finalmente, las ayudas a la repoblación pueden otorgarse, además, a los titulares de explotaciones que se benefician de una ayuda a la retirada de tierras cultivables.

También el Reglamento C.E.E. 1096/88, instaurando un régimen de incentivo del cese de la actividad agrícola, prevé otorgar ayudas a los titulares que se acojan a la jubilación anticipada, para repoblar sus tierras, consistente en una indemnización anual hasta la edad de setenta años y una prima por hectárea repoblada durante veinte años.

Paralelamente, existen entre los programas de investigación comunitarios, algunos netamente forestales, como los del período 82-85, referentes a la madera, y del 86-89 a ésta y al corcho, en tanto que materias primas renovables, e incidiendo en todos los aspectos desde la producción y explotación de bosques hasta su transformación en aserrío, celulosa, papel o derivados químicos de la madera, lo que se conoce conforme a la terminología francesa como «la filière-bois». El valor energético de la biomasa, también ha sido tenido en cuenta desde la investigación y su aplicación en el Programa VALOREN. Otros Programas, como el FAST II, recoge estudios relacionados con el desarrollo integrado de los recursos naturales, entre ellos el bosque, o los estrictamente agrarios que se han preocupado de algunas enfermedades, como la grafiosis del olmo, o el control sanitario de semillas y plantas.

A la vista de todo esto, es fácil comprender que existe subyacente una cierta política forestal en las acciones de la Comunidad, si bien de forma desordenada y dispersa, habiéndose puesto de manifiesto en los diversos documentos, ya sean de la Comisión del Parlamento o del Comité Económico y Social, su incongruencia.

¿Qué sucede para que resulte tan difícil, sin embargo, establecer una Política Forestal coherente en la C.E.E.?

Varias pueden ser las causas, como se ha podido comprobar a lo largo de la discusión del denominado «paquete forestal». De una parte, algunos países son reticentes a la utilización de fondos para acciones de comprobación compleja: una queja generalizada parte de la sospecha de un escaso control en las acciones forestales de los P.I.M. financiado con fondos C.E.E. De otra parte, la enorme diversidad de situaciones del sector forestal en los países miembros, entre los que no existe acuerdo ni en las definiciones de lo forestal, ni en las estadísticas, amén de múltiples formas de propiedad forestal, hacen difíciles los acuerdos sobre las acciones a instaurar. Además, es evidente que estos programas forestales beneficiarán a los países más rurales, donde aún queda abundante suelo marginal susceptible de recuperar su primitiva vocación de bosque, lo que implica a la hora de acceder a los fon-

dos comunitarios, que algunos países puedan pasar a ser contribuyentes netos, desequilibrando su «cuenta de resultados».

Sea como fuere, lo cierto es que, como ya se ha dicho, no es posible, por el momento, hablar de Política Forestal, y en la nueva Comunicación (COM 88/255 final) justificativa del «paquete forestal» aprobado, se ha renunciado a la palabra, titulándolo «Estrategia y Acción de la Comunidad en el sector forestal». Bien es verdad que a la hora de su aprobación, el «paquete forestal» no puede considerarse como una auténtica política forestal.

Esta realidad choca con la opinión extendida entre ciertos círculos y medios de comunicación españoles, sobre la pretendida obligación de convertirnos en una futura «reserva forestal» en beneficio de los sectores comunitarios de la celulosa y el papel, que habría sido contraída por España bajo la forma de «letra pequeña» en la negociación de nuestra adhesión a la C.E.E. Esta opinión, que no es posible adivinar ni su origen, ni cuál pudiera ser su justificación, ha hecho fortuna, sin embargo. La realidad está demostrando precisamente lo contrario: no sólo los procesos de integración a la C.E.E. de cualquier país hacen imposible las «letras pequeñas», sino que el bloqueo sistemático que desde la primera iniciativa de la Comisión de 1978 hasta hoy están sufriendo los intentos de establecer una política forestal comunitaria, señalan un camino bien distinto: la oposición por parte de los países más desarrollados a que el dinero comunitario beneficie los cultivos forestales de los demás, en concreto España y Portugal.

IV. SITUACION DEL SECTOR FORESTAL EN LA C.E.E.

Europa es un Continente fuertemente antropizado desde antiguo. El mantenimiento de una población considerable, una amplia tradición de guerras largas en extensión y duración, y un proceso de industrialización profundo, sobre todo en los dos últimos siglos, ha conducido a una deforestación notable y a un deterioro aún más significativo del bosque primigenio. Una industria de la celulosa y el papel desarrollada, así como de tableros de madera reconstituida (listones, contrachapados, partículas o fibras), y otras industrias de muebles, decoración, etc., además de la cons-

trucción y el embalaje, dan lugar a una demanda creciente de madera de múltiples calidades y dimensiones que el bosque comunitario no es capaz de proporcionar.

A este déficit histórico, y repetimos, creciente, se une la demanda también creciente de usos del bosque coherentes con sus otras vocaciones, protectora y recreativa, que determinan el destino de parte de los bosques como espacios naturales protegidos en los que la explotación de la madera está, evidentemente, prescrita o muy limitada, así como el destino de otros como parques periurbanos, de aquellos situados en la periferia de los grandes núcleos urbanos, que dejan de ser, también, por razones obvias, bosques productores de madera.

Así, se estima que el déficit comercial de la C.E.E. en madera y productos forestales es del orden de 15 a 20 mil millones de ECUs, aproximadamente entre dos y tres billones de pesetas al año, con una producción del orden de 115 millones de metros cúbicos anuales.

El consumo *per cápita* de madera de los europeos es, a pesar de todo, la mitad del de los estadounidenses y canadienses, incluido papel y cartón. Ello hace suponer que aún considerando un crecimiento moderado de la demanda, habida cuenta la vergonzante relación entre nivel de vida y producción de desperdicios, crecerá previsiblemente en un 30% anual de aquí al año 2000 (de 70 a 75 millones de mc/año), en tanto que la producción esperada de los bosques de la comunidad, puede crecer del orden de un 25% (de 25 a 30 millones de mc/año). De esta manera, el déficit de madera en la C.E.E., seguirá siendo creciente en los próximos años.

Sobre estas cifras, oficialmente utilizadas por la Comisión, hay fuertes discrepancias, asegurando algunas fuentes que la demanda está sobredimensionada y el potencial productivo del bosque europeo subestimado.

Algunos elementos podrían influir en las previsiones de la oferta y demanda. Por una parte, el desarrollo de las nuevas tecnologías de la comercialización de los nuevos materiales y de la reutilización de desechos, bien pudieran contribuir a desacelerar el crecimiento de la demanda. De otra parte, la evidencia de los efectos catastróficos derivados de la destrucción del bosque tro-

pical —aunque tal destrucción se deba en primerísimo lugar a descuajes para implantar pastizales y cultivos—, exige medidas urgentes de contención del proceso de destrucción y de protección de lo que aún persiste. Ello provocará, sin duda, un aumento en el valor de las maderas tropicales y una restricción de la demanda que posiblemente derive en una sustitución de estas maderas de importación por maderas propias de la C.E.E., revalorizando así especies nobles y escuadrías hoy menos cotizadas.

Por el contrario, la necesidad de preservar los escasos espacios naturales del territorio que provocaría efectos no deseables en el conjunto de los sistemas naturales, ha de poner freno a una política desmedida de cultivos forestales de especies de alta productividad de madera que pudiera tratar de justificarse a partir de determinados niveles de déficit de productos maderables.

De hecho, el bosque europeo ocupa 43 millones de hectáreas, que pueden llegar a 55 si se incluyen otro tipo de formaciones de monte bajo, dehesas, montes huecos, etc., representando el 20% del territorio de la Comunidad.

Estos porcentajes difieren notablemente de unos países a otros, así como el régimen de propiedad de los bosques y su productividad en madera de utilización industrial. Así, en España, el bosque —entendido como las masas forestales con fracción de cubida cubierta superior a 10— ocupan un 25% del territorio, si bien, algunas formaciones de alto valor ecológico, como pueden ser los encinares, apenas producen maderas demandadas por la industria.

Las diferencias entre el bosque mediterráneo y el centroeuropeo son notables, habiéndose desarrollado las técnicas selvícolas y dasonómicas, así como la tecnología de transformación industrial mucho más para el segundo, evidenciándose un fuerte retraso en el conocimiento y utilización del bosque mediterráneo.

Por el contrario, en el sur, el clima más cálido, allí donde es posible disponer de agua-lluvia o riego-suficiente, permite la implantación de cultivos forestales enormemente productivos, destacando por el momento dos especies de frondosas, los chopos y los eucaliptus, y dos de coníferas, el pino insignis y el pinaster, entre las más productivas y cultivadas en el bloque de los países del Mediterráneo.

Del aprovechamiento equilibrado de los bosques autóctonos, del fomento a la creación de bosques de maderas nobles, así como de la puesta en producción de las nuevas masas forestales implantadas para la corrección de los procesos erosivos, de una correcta planificación de los cultivos forestales, de la mejora genética y de la mejora del conocimiento de la ordenación de los bosques mixtos y complejos del Mediterráneo, así como de la mejora de la tecnología de utilización de maderas y residuos forestales hoy no aprovechados, ha de proceder la producción forestal europea, que deberá tender, en lo posible, al autoabastecimiento. De confirmarse la tendencia al déficit, se producirá una excesiva dependencia del exterior y la situación puede hacerse crítica ante la disminución progresiva del número de países netamente exportadores de productos forestales, que según F.A.O. pueden pasar de los 33 actuales a menos de 10 de aquí al año 2000.

La madera puede convertirse en una nueva materia prima estratégica.

V. EL DOCUMENTO «ESTRATEGIA Y ACCION DE LA C.E.E. EN EL SECTOR FORESTAL»

Tras una serie de borradores, la Comisión remite al Consejo el documento COM(88)255 final, de 23 de septiembre de 1988, que recoge las reflexiones que en materia forestal se han ido gestando desde la primera propuesta de 1978.

Este documento, denominado «Estrategia y acción de la C.E.E. en el sector forestal», abandona la mención expresa a una Política Forestal y, en su parte enunciativa, hace un resumen de lo acontecido hasta el momento, declarando que la intención de la Comisión al presentar el documento es la de:

- «— «Indicar las orientaciones y las grandes líneas de la estrategia forestal que preconiza a medio y larzo plazo para la Comunidad.
 - Proponer al Consejo la adopción de un programa de acción forestal de la Comunidad para los años 1989 a 1992.»
-

Determina como principios que la estrategia debe tener en cuenta, los siguientes:

- El sector forestal implica a un gran número de subsectores y cumple funciones diversas que requieren una estrategia global y unitaria.
- La estrategia debe promover la solidaridad entre subsectores, ante agresiones transfronterizas y frente a catástrofes naturales.
- La acción comunitaria debe ser subsidiaria de la que corresponde a cada país miembro.
- El bosque requiere inversiones a largo plazo. Toda acción exige, por tanto, continuidad.
- Dada la complejidad del sector forestal, a fin de hacer efectivas las acciones, es necesario seleccionar aquéllas que aseguren los impactos más perceptibles.

Como objetivos a alcanzar, selecciona ocho:

1. Participar plenamente en la ordenación del territorio y promover el porvenir del mundo rural.
2. Asegurar el abastecimiento de la C.E.E. de materias primas renovables con certeza.
3. Contribuir a la mejora del medio ambiente.
4. Dotar al sector forestal de una dinámica propia.
5. Salvaguardar el patrimonio forestal europeo.
6. Ampliar el papel del bosque como elemento de ocio y de cultura.
7. Participar en el desarrollo de las zonas más desfavorecidas.
8. Otorgar al sector forestal el lugar que le corresponde entre las políticas comunitarias.

El área de aplicación de la estrategia se define:

= En la C.E.E.: En lo referente a las infraestructuras forestales, la concentración parcelaria, la promoción de nuevas técnicas selvícolas y de transformación, la armonización de las

disposiciones nacionales, la mejor adecuación entre bosque e industria, el desarrollo del asociacionismo y la organización de la comercialización, el desarrollo de otras cadenas producción-industrialización de productos diferentes de la madera: corcho, resina, etc., y un apartado especial para la madera tropical de ultramar.

Además, la inventariación, la estadística, la investigación, la sensibilización ciudadana y la formación, en el plano comunitario.

= Fuera de la Comunidad: En el apoyo técnico y económico a los países en vías de desarrollo, y a través de la participación comunitaria en los organismos internacionales F.A.O., I.T.T.O., I.U.F.R.O., etc.

Propone como medios para llevarla a cabo, los que permitan:

- Incentivar financieramente las acciones forestales.
- Comprometer acciones forestales a la participación de la C.E.E.
- Coordinar las políticas forestales.

Para ello, los instrumentos deberán ser de orden financiero y administrativo, o sea, Reglamentos, Directivas y Decisiones que establezcan el marco de ayuda a través de los fondos existentes F.E.O.G.A., F.E.D.E.R. y F.S.E., con la contribución posible del Banco Europeo de Inversiones (B.E.I.). Asimismo, en el orden administrativo, la creación de un Comité Permanente encargado de ayudar a la Comisión y el Consejo a la aplicación de la estrategia.

El documento desarrolla también el «Programa de Acción Forestal 1989-1992, basado esencialmente en cinco áreas prioritarias, coherentes con el resto de las políticas comunitarias conexas:

- Repoblación de tierras agrícolas.
- Desarrollo y valorización de los bosques en las zonas rurales.
- Programa específico para el corcho.
- Protección del bosque.
- Medidas de acompañamiento.

Estas medidas deben producir los siguientes efectos:

- «— A corto plazo, se traducirán en un reforzamiento de la protección de los bosques, por la repoblación de tierras liberadas de la agricultura o por la revitalización de un sector especialmente en declive y por la mayor contribución del sector forestal al desarrollo de las zonas rurales de la Comunidad.
- A medio plazo, desembocarán en una mejora general de la situación del sector forestal, permitiéndole asegurar de manera más eficaz sus funciones esenciales en beneficio de la Comunidad.»

El cuerpo dispositivo lo forman cinco Reglamentos y dos Decisiones, uno de los Reglamentos, dividido en dos.

Este conjunto, denominado en la jerga comunitaria el «paquete forestal», es el que tras un laborioso debate y con el esfuerzo de la Presidencia española en el mandato del primer semestre de 1989, que había incluido esta materia entre sus prioridades, resultó finalmente aprobado, con las modificaciones oportunas.

El Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, D. Carlos Romero, como Presidente del Consejo de Ministros de Agricultura, propuso una nueva orientación a la Estrategia Forestal, al poner en primer plano los valores ecológicos del bosque, como hábitat de la vida silvestre y como formación imprescindible para la conservación del suelo, de las aguas y de la atmósfera, beneficios indirectos principales, a los que se añaden las producciones directas de su aprovechamiento racional que contribuyen a generar empleo y rentas necesarias para asegurar el porvenir del mundo rural. Quizá lo más novedoso en esta nueva orientación haya sido el hablar de «cubierta vegetal» de una manera genérica, pues si de una parte facilita la comprensión de la diversidad de los bosques europeos, de otra pone en relieve la necesidad de considerar con el mismo interés todas las formaciones vegetales que cumplen esa función de conservación, y abandonando una visión exclusivamente productivista del bosque, que, además de parcial, al no responder a las demandas reales de la sociedad europea, hacía difícil los avances.

VI. EL «PAQUETE FORESTAL»

Con tales dificultades para llevar adelante las propuestas de la Comisión en materia forestal, no es de extrañar que el «paquete forestal» aprobado contenga una propuesta posibilista en función de lo que los diferentes países miembros podrían estar dispuestos a aceptar.

El conjunto se desglosa en las siguientes propuestas de Reglamento y Decisiones:

1. Reglamento C.E.E. 1609/89, modificando el 797/85, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, en materia de repoblación de las superficies agrícolas.

Este Reglamento introduce los siguientes elementos:

- Sustitución de la indemnización compensatoria de montaña (I.C.M.) por una prima durante veinte años otorgada por cada hectárea de S.A.U. repoblada.
- Ampliación de las ayudas a la repoblación a las explotaciones beneficiarias de primas a la retirada de la producción de cultivos herbáceos, de extensificación, o de incentivo al cese de la actividad agrícola por jubilación anticipada.
- Extensión de las ayudas a la repoblación a otros titulares, como asociaciones y cooperativas forestales o a entidades locales.
- Ayudas para la mejora de los bosques, cortavientos, cortafuegos, puntos de agua y caminos, así como para la reconstrucción de bosques destruidos por catástrofes naturales, cuyos propietarios sean agricultores a título principal (A.T.P.).
- Ayudas a la adaptación de la maquinaria agrícola para los trabajos forestales anteriores.

Se establecen los topes de las inversiones beneficiables por el F.E.O.G.A. a 1.800 ECUs por hectárea repoblada, 700 ECUs por hectárea de tratamiento selvícola y barreras cortavientos, 1.400 ECUs por hectárea de renovación y mejora de alcornoques, 18.000

ECUs por kilómetro de camino forestal y 150 ECUs por hectárea provista de cortafuegos y puntos de agua, pudiéndose ampliar las cuantías de la repoblación, mejora de montes y alcornocales hasta 3.000, 1.200 y 3.000 ECUs respectivamente, de acuerdo con las disposiciones de control financiero del Reglamento 797.

- Prima por Ha repoblada durante veinte años y un máximo de 150 ECUs, para quienes no se beneficien de la prima de jubilación anticipada. La prima se reduce a 50 ECUs/Ha cuando sean, además, beneficiarios de primas a la extensificación y retirada de la producción. Los países miembros fijan el importe, duración y territorio de concesión de esta prima.

El reembolso comunitario es del 25%, excepto para las Regiones menos favorecidas, en cuyo caso alcanza el 50%.

2. Reglamento C.E.E. 1610/89, introduciendo elementos más decididamente forestales dentro de lo previsto en el Reglamento de modificación del F.E.O.G.A., que en la perspectiva de la reforma de la P.A.C., abre la posibilidad de establecer acciones forestales en favor de las explotaciones agrícolas y forestales, en las regiones menos desarrolladas.

La participación financiera de los fondos comunitarios, para zonas que correspondan a los objetivos 1 (menos desarrolladas) y 5 b) (zonas rurales), podrá comprender acciones de repoblación desde la creación y mejora de viveros hasta tratamientos selvícolas, infraestructuras viarias y de prevención de incendios, así como de lucha contra la erosión, mejora de bosques degradados, etc.

Establece criterios para la selección de los programas operacionales y los datos e indicaciones que deben contener, y determina la coordinación de estas medidas con las del Reglamento 1609 en las zonas rurales en que exista un programa operacional.

3. Reglamento C.E.E. 1611/89, por el que se extiende al corcho la aplicación del Reglamento 355/77, referente a una acción común para la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrícolas
-

y pesqueros, incluyendo los productos descritos en las Tarifas aduaneras comunes números 45/02, 03 y 04, referentes al corcho.

4. Reglamento C.E.E. 1612/89, por el que se modifica el Reglamento 355/77 arriba citado, incluyendo los productos selvícolas.

Trata este Reglamento de conceder a los productos selvícolas los mismos beneficios para la mejora de la estructura del mercado que tal Reglamento otorga a los agrícolas y la pesca, así como para la transformación y comercialización.

La propuesta limita los beneficios a los productos selvícolas de primera transformación, entendida ésta como tala, transporte, descortezado, troceo, almacenamiento, tratamiento de protección y secado.

5. Decisión 89/367 C.E.E. del Consejo, instaurando un Comité Forestal Permanente para información y cooperación recíproca en materia forestal de los países miembros y para informar a la Comisión.

Se trata de un Comité Consultivo, al servicio del Consejo y de la Comisión. De alguna manera, trata de elevar a una situación formal al actual Comité Informal C.O.F.O.R.

6. Reglamento C.E.E. 1613/89, modificando el Reglamento 3528/86, relativo a la protección de los bosques en la Comunidad contra la contaminación atmosférica. Trata de ampliar las actuales acciones de vigilancia, control y experimentación, a programas de conservación y restauración de bosques dañados, así como establecer un programa concreto de recogida de datos sobre el estado sanitario del bosque europeo. Se amplía la dotación económica de 10 a 17 millones de ECUs y los topes de reembolso se elevan al 50%.
 7. Reglamento C.E.E. 1614/89, modificando el Reglamento 3529/86, relativo a la protección de los bosques de la Comunidad contra los incendios.
-

Extiende las acciones de prevención previstas en ese Reglamento, a la realización de proyectos piloto, nuevas tecnologías y desarrollo de medios y materiales para la extinción. Asimismo, pretende promover la investigación y la transferencia de tecnología y experiencias entre los países miembros. También eleva la dotación económica de 20 a 31,5 millones de ECUs y el reembolso del 30% al 50%.

8. Finalmente, un Reglamento C.E.E. 1615/89 instaurando un sistema de información y de comunicación forestal, sobre datos estadísticos, inventarios, etc., que estará disponible para todos los países miembros.

Este conjunto de Reglamentos y Decisiones ha sufrido modificaciones en su discusión, en primer lugar en el Grupo *ad-hoc*, a lo largo de la Presidencia griega, y durante el mandato español, que ha sido cuando realmente se han logrado los avances definitivos, en las reuniones del Comité Especial de Agricultura (C.S.A.), en las dos sesiones del Consejo de Ministros de Agricultura en que ha sido examinado, hasta su aprobación final en el Plenario del Consejo del 29 de mayo.

Las cuestiones previas planteadas por las delegaciones de algunos países, se centraron en la clarificación de la base jurídica que soporta cada Reglamento. Esta cuestión es importante por dos motivos: por el procedimiento de aprobación en el Consejo, que requiere mayoría cualificada para aquellos acuerdos basados en aspectos recogidos en el Tratado de Roma, o unanimidad, cuando se trate de acciones nuevas, incluidas aquéllas recogidas en el Acta Unica sobre Medio Ambiente (artículos 235 y 130 S) del Tratado modificado). El segundo motivo es la necesaria garantía jurídica que debe establecerse en la adopción de aquellas medidas que como ésta, han tenido dificultades de aprobación, a fin de no dejar elementos de interpretación o aplicación dudosa que pudieran mantener abiertas las discrepancias en el futuro.

Otras cuestiones, aparte de las que son consecuencia de los intereses particulares de cada país, se desprenden de los problemas financieros de la C.E.E., que hacen difícil la aprobación de nuevas acciones cuya dotación exige minorar otras acciones, y de

la situación diferente en cada país del sector forestal, cuyas acciones de mejora no se distribuirán proporcionalmente, aumentando los problemas de los países contribuyentes netos.

Finalmente, la dispersión de las competencias forestales entre distintas Administraciones territoriales, medioambientales y agrarias en varios países, ha introducido en el debate problemas constitucionales o administrativos de orden interno de algún país (Alemania, Dinamarca, Bélgica, Portugal, etc.), que han acabado por influir negativamente.

Por tanto, durante la discusión, se ha ajustado el Reglamento 1609, para que correspondiera con más exactitud a los procedimientos previstos en el artículo 43 (aprobación por mayoría), suprimido la mención a la reconstrucción de bosques degradados y otorgado carácter opcional a la prima anual a la repoblación.

El Reglamento 1610, que también se ha aprobado por el procedimiento basado en el artículo 43, se ha mejorado en su redacción, concretando de forma más precisa las acciones forestales previstas en el Reglamento 4256/88, y simplificando los contenidos exigibles a los programas operacionales.

El Reglamento 1611, no ha sufrido variaciones; no en vano el corcho estaba afortunada y curiosamente recogido en el Tratado de Roma, en tanto que el Reglamento 1612 se aprobó por unanimidad, con la abstención alemana, por el procedimiento del artículo 235, tras haber limitado su alcance a la «primera transformación» y definir tras un duro debate, el alcance de esta expresión.

Los demás Reglamentos, el 1613 y el 1614, modificando el 3528 y el 3529, no han ofrecido problemas, aprobándose por unanimidad (artículo 130 S del Tratado modificado). La creación del Comité Forestal y el sistema de información, no tuvo dificultades, una vez que del primero se retiró la expresión «examinar las políticas forestales», y sustituido por la de «habida cuenta de las políticas forestales», perdiendo el carácter fiscalizador de lo forestal en los países miembros que la Comisión pretendía para el C.O.F.O.R., y también, una vez añadida la referencia jurídica a los artículos 130 S y 235 del Tratado para el Sistema de Información.

De esta forma, en el Consejo de Luxemburgo del 17 de abril,

se realizó una lectura total del paquete, logrando la Presidencia española una aquiescencia general a todos los Reglamentos, excepto el 1610 y el 1612, que pasaron a ser reexaminados en el C.S.A., y tras flexibilizarse las posiciones de Alemania y Francia, y resuelto el problema parlamentario de Dinamarca, lograr el acuerdo final en el Plenario del 29 de mayo, donde fue preciso incluso redactar algún texto sobre la marcha.

VII. UN RETO PARA EL FUTURO

Logrado el acuerdo final en el «paquete forestal», se habrá abierto definitivamente la posibilidad para la C.E.E. de intervenir más coherentemente en este sector, arrinconando viejos conflictos y resistencias, abriendo paso a la solidaridad, lo cual ha sido, sin duda, un paso histórico para la conservación del bosque europeo.

El futuro está ya delante de nosotros y era necesario indicar con claridad el camino a seguir. Por eso, la Presidencia española, cuya eficacia ha sido reconocida por todos los países miembros, presentó el «Memorándum de la Presidencia del Consejo de Ministros de Agricultura: la Política Agraria Común y la Conservación y Recuperación de la Cubierta Vegetal», en el Plenario de Luxemburgo del 19 y 20 de junio, verdadero broche de oro del mandato español, que fue asumido —y aplaudido— por unanimidad, en el que se hace un llamamiento a la Comisión para «llevar a cabo un nuevo esfuerzo de ordenación y profundización en las acciones que tienen por objeto una mejor conservación y recuperación de los recursos naturales ligados a la cubierta vegetal, dentro del marco de la reforma de la P.A.C.».

Esta propuesta establece la coherencia de las acciones de conservación y restauración de la cubierta vegetal, patrimonio natural común que estamos obligados a proteger dentro de la perspectiva global de protección del medio ambiente y de la singular de la conservación de la Naturaleza, con las otras acciones prioritarias de la P.A.C.: estimular usos de la tierra que no den lugar a producciones excedentarias y contribuyan a la recuperación de los suelos, o mejorar las condiciones de vida de las zonas rurales

más desfavorecidas, en consonancia con las orientaciones sobre el porvenir del mundo rural.

Más adelante, una vez consolidadas estas acciones, corresponderá dar otro paso más en la dirección de liberar a algunos de estos Reglamentos forestales aprobados del peso exclusivo y excesivo que tienen los factores socioeconómicos en la determinación de las prioridades y en la definición de los programas de actuación, con el fin de introducir los factores físicos y biológicos que condicionan la política forestal, de tal manera que el próximo documento pueda recuperar el título de «Política Forestal de la C.E.E.».

En todo caso, subrayando un párrafo del documento de la Comisión «Estrategia y Acción de la C.E.E. en materia forestal», este sector ha logrado ya «encontrar el lugar que le corresponde en las políticas comunitarias».

RESUMEN

El sector forestal y la madera como producto agrario no fueron incluidos en el Tratado de Roma, lo cual ha supuesto un obstáculo a la puesta en marcha de una política forestal comunitaria.

Desde la primera propuesta de la Comisión de establecer un plan forestal para la C.E.E., en 1978, hasta el documento recientemente aprobado, denominado «Estrategia y Acción de la Comunidad en el sector forestal», no han dejado de realizarse algunas acciones dispersas de carácter forestal. La propuesta de la Comisión ha sufrido ajustes en su tramitación, en virtud de los problemas de base jurídica y de alcance que para algunos países miembros presentaba, habiéndose llegado a unos textos que suscitando el grado de consenso adecuado, han propiciado finalmente su aprobación global, abriendo nuevas perspectivas de acción en la conservación y recuperación del bosque, en la modernización de las industrias de la primera transformación de los productos forestales y en la protección de la cubierta vegetal contra el fuego y la contaminación, implicando tanto a los agricultores y propietarios forestales, como a las Administraciones Públicas en su realización.

R E S U M E

Le secteur forestier et le bois, en tant que produit agricole, ne furent pas inclus dans le traité de Rome, ce qui a représenté une entrave à la mise en fonctionnement d'une politique forestière communautaire.

A compter de la première proposition de la Commission en vue d'établir un plan forestier pour la C.E.E., en 1978, jusqu'au document récemment adopté sous le nom de «Stratégie et action de la Communauté dans le secteur forestier», certaines actions dispersées concernant ce domaine n'ont pas manqué d'être menées à bout. La proposition de la Commission a souffert des ajustements au cours des démarches préalables, en raison des problèmes juridiques et de portée qu'elle présentait pour certains pays membres. Il a été finalement obtenu des textes qui, ayant obtenu le degré de consensus adéquat, ont reçu une approbation globale et ont ouvert de nouvelles perspectives d'action en ce qui concerne la conservation et la récupération de la forêt, la modernisation des industries de première transformation des produits forestiers, et la protection de la couverture végétale contre le feu et la pollution, action impliquant pour sa réalisation aussi bien les agriculteurs et les propriétaires forestiers que les administrations publiques.

S U M M A R Y

The forestry sector and wood as an agricultural product were not included in the Treaty of Rome, and this has held up the implementation of a common forestry policy.

Since the Commission first proposed to establish a forestry project for the E.E.C. in 1978 until the recently approved document named «Strategy and Action of the Community in the forestry sector», different actions related to forestry have been continuously in progress. The transactions for the Committee's proposal have been modified in view of the legal-based and far-reaching problems that it involved for some Member States, and texts have finally been produced that have received a suitable degree of consensus and have led to its general approval, opening up new possibilities for forest conservation and retrieval, for updating industries devoted to the preliminary processing of forestry products and for protecting the plant cover against fire and contamination, involving agriculturalists and forest proprietors as well as Public Administration in the task.
