

Tema 6. POLÍTICAS AGRARIAS Y FORESTALES



Esta obra está bajo una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)



ÍNDICE

- 6.1. La Política Agraria Comunitaria en Europa: de la producción a la gestión del territorio.
 - a) Un modelo de política proteccionista, 1960-1990
 - b) La reforma de la PAC frente al mercado mundial (la OMC) y la sostenibilidad
- 6.2. La agricultura como motor de desarrollo: el Informe del Banco Mundial de 2008
 - a) Una apuesta por la liberalización del mercado
 - b) Orientaciones sobre el papel del Estado y las políticas agrícolas nacionales
- 6.3. La agricultura familiar frente a la desnutrición: una propuesta de la FAO
- 6.4. Directrices ¿productivas o ambientales? para los espacios forestales europeos
 - a) La falta de una política forestal para la Unión Europea
 - b) Política forestal en España
 - c) Política forestal de Cataluña
- 6.5. La protección de los medios forestales
- 6.6. Los espacios agrarios y forestales en la ordenación del territorio

Acompañan al tema:

- Archivo de Imágenes con 4 gráficos e imágenes
- Textos de apoyo: 8 documentos

La actividad agraria reclama atención porque su función básica, la alimentación, sigue siendo una preocupación a escala mundial (el primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, juntamente con la superación de la pobreza); incluso lo es para los países desarrollados, con recursos suficientes para aprovisionarse en el mercado mundial, porque resulta arriesgado confiarle los suministros básicos a un sistema agrícola mundial que, según la FAO (2009), ha demostrado su fragilidad (elevados costes de transporte y alto consumo de energía, volatilidad de los precios de los productos agrarios, o interferencias en el tráfico mercantil como las que producen las guerras o la piratería). Sin embargo, asegurar la alimentación no es la única función de la agricultura ni la más rentable, de

forma que hoy se perfilan –como se concluye en el tema 4– varios tipos de agricultura según sus orientaciones, y cada una de ellas requerirá una política diferente. Pero además de la producción, la rentabilidad y la seguridad alimentaria, conceptos como los de sostenibilidad ambiental, biodiversidad, paisaje y patrimonio se han ido incorporando en los últimos decenios, de forma que el debate en torno a los criterios e instrumentos de intervención en la actividad agraria se mantiene vivo y, seguramente, en una fase de rediseño y diferenciación de nuevos modelos de política agraria para el futuro. Fruto de esta preocupación, la OCDE presentó, en septiembre de 2013, un informe titulado “Agricultural Policy Monitoring and Evaluation” en el que se examinaban las políticas agrícolas de 47 países, entre los que se encontraban, además de países miembros de la OCDE y de la UE, otros de fuerte participación en los mercados agrícolas y alimentarios, como Brasil, China o la Federación Rusa.

También los espacios forestales son objeto de políticas en las que la orientación económica, la ambiental y la social tienden a diferenciarse. Y aunque el equilibrio entre estas funciones se halla ya presente en los orígenes del pensamiento forestal, la alarma todavía reciente por la pérdida de los bosques y de la biodiversidad, y también por los efectos del cambio climático, está llevando al planteamiento de medidas diversas cuyo recorrido es más corto que el de las políticas agrarias, de forma que las acciones se revelan aún tímidas y pendiente de estudios de diagnóstico de los problemas y las potencialidades, de forma que en Europa, en estos momentos, no parece que exista una política forestal definida como tal.

En este tema se plantean las orientaciones, los instrumentos y los objetivos de los distintos tipos de programas impulsados por diferentes instituciones y aplicados a distintas escalas territoriales (una región, un país, una comunidad de Estados o un organismo internacional). Cada una de estas políticas tiene el valor de informar sobre los ámbitos sectoriales a los que se dirige, pero también constituyen paradigmas diferenciados sobre el papel del sector agroforestal en el sistema económico y social, y los objetivos y estrategias de intervención.

6.1. La Política Agraria Comunitaria en Europa: de la producción a la gestión del territorio.

Desde el Tratado de Roma, la Política Agraria Comunitaria ha pasado de una orientación economicista y productivista, centrada en los mercados y en los precios, a otra más liberalizadora y adaptada a las directrices que los organismos internacionales promueven para el desarrollo del mercado agrícola mundial (la Organización Mundial de Comercio, OMC, especialmente). Sin embargo, en esta nueva andadura de la PAC, la Unión Europea quiere integrar los valores ambientales y territoriales, y distinguir así su agricultura y sus productos en la escena mundial, para lo cual ha ido definiendo los objetivos que permitan diferenciar e identificar los rasgos singulares del “*modelo europeo de agricultura*” y poder mostrarlo, así, como un modelo de valor a seguir en el marco de una “economía verde” (textos 6.1. y 6.2. y video).

a) Un modelo de política proteccionista, 1960-1990

La agricultura fue el primer y casi único objetivo de la Comunidad Económica Europea hasta la creación de la Unión Europea, y el proteccionismo la política que se aplicó con el fin de atender las necesidades urgentes de abastecimiento y recuperación económica de

Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, esta opción está justificada también por las funciones que desempeña este sector de producción y de actividad en un proceso de crecimiento económico industrial, tal como se ha visto en el tema 4 anterior.

Principales hitos:

- 1957. Tratado de Roma, que dedica especial atención al abastecimiento y a la agricultura.
- 1962-64. Creación del fondo de financiación de la política agraria (FEOGA) que se dividió en dos secciones: el FEOGA-Garantía para desarrollar la política de precios y mercados, que absorbió en torno al 90 % y más del presupuesto, y el FEOGA-Orientación, cuyas escasas provisiones hacían que la política socioestructural no fuera más que una declaración de principios.
- 1960-70. Creación de las primeras y principales organizaciones comunes de mercados (OCMs), por productos o tipos de productos.
- 1968. Supresión de los derechos de aduana intracomunitarios.
- 1986-1987. Entrada en vigor del Acta Única Europea por la que se crea la UE (12 países, uno de ellos España).

Objetivos de la PAC en el mercado interior europeo y respecto a otros países no comunitarios:

- Lograr el autoabastecimiento, aumentando la producción y los rendimientos y conteniendo los precios.
- Elevar las rentas de los agricultores equiparándolas a las industriales, mejorando la productividad.
- Impedir la competencia del exterior, poniendo aranceles y gravando las importaciones.
- Favorecer las exportaciones mediante las ayudas o restituciones.

Política de precios y mercados. En ella se sigue el mecanismo general del sistema de precios en un mercado protegido, que después se hace más complejo en cada una de las OCMs (imagen, p.1):

- Se fija un precio indicativo o base, calculado en función de los costes de producción, la equiparación de las rentas de los agricultores, y la contención de los precios para los consumidores. De este modo se combinan las garantías para el consumidor y para el productor: al conjunto de la sociedad se le asegura provisión y accesibilidad a los alimentos, y a los propietarios y trabajadores agrícolas la estabilidad de los precios y una remuneración satisfactoria y, en consecuencia también, la continuidad de la actividad.
- Si hay excedentes y no se alcanza el precio indicativo, el organismo público compra la producción al precio de intervención o garantizado, al tiempo que promueve el almacenamiento para afrontar los momentos de carestía, por déficits en el producto o por elevación de los precios.
- Se evita la competencia de los productos de importación estableciendo un precio umbral, inferior al indicativo, de forma que, al añadirle los costes de aduana (exacción reguladora, *prélèvement*) y de transporte y puesta en el mercado, se iguale al indicativo.
- Cuando las exportaciones no son competitivas en el mercado internacional, porque sus costes de producción y precios son más elevados, el gobierno las apoya con ayudas o restituciones para igualar los precios que rigen en el ámbito mundial.

Política socioestructural. Se inicia en 1972 y en 1985-87 se refuerza, pero su reducida financiación es un buen indicador del carácter testimonial de sus acciones. Generalmente se trata de ayudas complementarias a la política de precios y de mercados, o también de modernización de las explotaciones para una mejor integración en el mercado. Sus medidas se dirigen a las infraestructuras, el almacenamiento, la transformación y comercialización de los productos, el fomento del asociacionismo o la instalación de jóvenes. También se incorporan actuaciones territoriales, como las dirigidas a la agricultura de montaña y de áreas desfavorecidas, o las integradas en algunos programas de desarrollo regional.

b) La reforma de la PAC frente al mercado mundial (la OMC) y la sostenibilidad

Después de tres décadas de PAC urgía una reforma, tanto por los problemas que fueron generándose en el sector agrario como por la necesidad de consolidar una política comunitaria global que requería afrontar una reestructuración del sistema de financiación (creación de los Fondos Estructurales) y una redefinición de los objetivos, entre los que la agricultura ya no era prioritaria. Por lo que respecta a la PAC, desde 1985 se publicaron varios informes¹ que fueron mostrando las nuevas necesidades y orientaciones:

- Reducir los excedentes y diversificar las producciones, lo que conlleva también una desincentivación de la política de precios y mercados, que fue la que produjo excedentes de determinados productos difíciles de colocar en el mercado mundial y cuya exportación, paradójicamente, recibía apoyo. Como consecuencia se pusieron en marcha medidas de limitación de la producción, como las cuotas lácteas.
- Impulsar programas de política territorial más que sectorial, con el fin de corregir los desequilibrios regionales, apoyar el mantenimiento de la actividad en las áreas desfavorecidas, y prestar más atención a la política socioestructural.
- Integrar nuevos retos: producciones forestales, valores ambientales, transformación y diversificación del mundo rural, mejora del empleo agrario, espacios verdes.
- Competir y hacerse oír en el mercado internacional², en el que se reclamaba la reducción del proteccionismo y una mayor liberalización del mercado europeo, en la confianza de que las nuevas medidas eliminarían los excedentes, aumentarían las rentas y reducirían la financiación comunitaria.

De este modo se procedió en 1992 a una reforma de la PAC cuyas directrices se consolidaron y profundizaron al iniciarse el nuevo siglo, en la Agenda 2000 que, con varios reajustes, constituyó la base para el primer período de aplicación 2000-2013 (imagen, p. 2). Entre estas directrices destacan:

- Apoyar la producción deficitaria: oleaginosas, proteaginosas, cultivos energéticos no alimentarios con crédito carbono, frutos secos.
- Incentivar el cumplimiento de normas sobre: medio ambiente, salubridad de los alimentos, bienestar animal, técnicas de laboreo adecuadas y seguridad laboral para los trabajadores agrarios.

¹ "Las perspectivas de la PAC" o Libro Verde (1985), "El futuro del mundo rural" (1988), y "Evolución y futuro de la PAC" o Informe MacSharry (1991).

² Se refiere a las negociaciones en la Ronda Uruguay (1986-94), la última celebrada por el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) que después se convirtió en la OMC (Organización Mundial de Comercio, 1995) que ya incluyó los mercados agrarios. La Ronda Doha de la OMC se inició en 2001 y después de varias suspensiones y un largo período de silencio, parece reanudarse en 2014.

- Considerar el desarrollo rural como el segundo pilar de la PAC, y apoyar a los agricultores independientemente de lo que decidan producir para mantener el tejido social y la vitalidad del campo.
- Liberalizar progresivamente el sector, especialmente evitando la regulación de precios y mercados y haciendo desaparecer la limitación de las producciones (las cuotas lácteas se mantienen hasta 2014-15), con el fin de atender las directrices de la OMC (Ronda Doha, 2001-2014). Para ello se propone mejorar la competitividad de las explotaciones y su incorporación sin restituciones al mercado mundial.
- Reducir el gasto de la PAC y aplicar los fondos de forma más racional, evitando la financiación de las explotaciones competitivas y rentables (modulación o regresividad de las ayudas).
- Definir el “*modelo europeo de agricultura*” (multifuncionalidad económica, social, ambiental y territorial) y ofrecerlo como alternativa en las negociaciones mundiales sobre mercados y políticas agrarias, en el ámbito de la “economía verde” (v. video) y del “greening” (texto 6.3.).

La programación para el nuevo período de la PAC, después de 2013, se inició con un informe de la Comisión “*La PAC hacia 2020*” (2010) al que siguió una propuesta de presupuesto (2011) y un período de debates y de aprobación de los Reglamentos (2011-13). La aprobación definitiva se produjo el 20 de noviembre de 2013 (texto 6.3.). Los principales retos (textos 6.4., 6.5. y 6.6.) para esta nueva fase que comienza son: económicos (variabilidad de los precios, crisis económica, apoyo real a los agricultores); ambientales (control de las emisiones de gases de efecto invernadero, conservación de los suelos, mejora de la calidad del agua, preservación de hábitats y de la biodiversidad, salubridad alimentaria); y territoriales (vitalidad de las zonas rurales, adecuación de las medidas concretas a la diversidad de las agriculturas de las distintas regiones). En definitiva, una política en la que la sostenibilidad y el territorio van adquiriendo más protagonismo.

6.2. La agricultura como motor de desarrollo: el informe del Banco Mundial de 2008

El *Informe de Desarrollo Mundial, 2008, “Agricultura para el desarrollo”* publicado por el Banco Mundial, se centra en el sector agrario y, como expresa el título, en su papel como motor o estímulo económico en los tres grupos de países en desarrollo (PED) que en él se distinguen: los países pobres, los que se hallan en proceso de desarrollo, y los emergentes que presentan índices de crecimiento rápido. El BM ya había dedicado otro monográfico a la agricultura 25 años atrás. Seguidamente se resumen en dos apartados las ideas principales de este informe, que apuesta por la liberalización del mercado internacional de productos agrarios, y que propone a los países en desarrollo una serie de medidas para la aplicación de sus políticas agrícolas nacionales con especial atención a las inversiones del sector público.

a) *Una apuesta por la liberalización del mercado*

Para el BM se hace necesario que vayan desapareciendo los principales mecanismos de protección que distorsionan el mercado internacional y las producciones nacionales agrarias. Desde que se creó la OMC (1995) los pasos hacia la liberalización son cada vez más claros pero también lentos, y el proceso no está exento de algunos movimientos en contra. El BM denuncia los siguientes comportamientos:

- Exacciones aduaneras y prohibiciones de importación. El BM considera que con la limitación a las importaciones se protegen los precios elevados de la producción interior, reduciendo así el acceso a los alimentos para los más pobres.
- Restituciones y ayudas a las exportaciones. Según el BM estos apoyos introducen una competencia desleal para las producciones de los PED, porque reciben así unos precios más bajos en el mercado, viendo por ello limitados los ingresos y en definitiva su crecimiento, desarrollo y modernización.
- Ayudas a la producción. Para el BM los subsidios a los medios de producción (fertilizantes, maquinaria, combustible, energía, riego, semillas, etc.) suponen una desviación del gasto público hacia el sector privado (imagen, p. 3). Sería más fructífero realizar inversiones en bienes públicos agrarios (investigación, infraestructuras y capital humano), que son los que verdaderamente en estos últimos años han permitido mejorar la productividad de la agricultura mundial (v. video).
- Gravámenes a las exportaciones. Según el BM, este mecanismo, al que recurren los PED exportadores agrícolas como fuente de ingreso fiscal, restringe la participación en el mercado de dichos países, limitando así su desarrollo (crecimiento de la producción, del empleo y de las rentas).

El BM confía en que la liberalización del mercado internacional aumente los precios de los productos agrícolas en torno al 5 %, permitiendo que los PED participen más en el mercado, que haya un mayor interés por la agricultura como sector de inversión (mejora de la productividad y de la competitividad) y que aumente la producción agrícola mundial (0,3 % anual en PED). Aunque el BM aboga por la liberalización, considera que habrá comportamientos diferenciados, de forma que los exportadores tradicionales se verán beneficiados, mientras que los compradores de cereales se verán afectados negativamente, por lo que éstos tendrán que actuar en favor de su seguridad alimentaria. El *Informe* fue publicado en 2008, justo cuando se inicia una fase en la que, como se ha visto en temas anteriores, algunos de estos efectos comienzan a sentirse (alza de precios, compra o apropiación de tierras, inversión agrícola) y parecen consolidarse.

b) Orientaciones sobre el papel del Estado y las políticas agrícolas nacionales

¿Puede ser la agricultura el motor del crecimiento en los PED? Sí. Éste es el mensaje del Banco Mundial, especialmente para los países pobres subsaharianos. En este proceso, según el BM, los Estados habrán de cumplir su papel en la regulación y vigilancia de los abusos, pero cuidándose de no intervenir; el campesino tendrá que producir con mayor productividad y amparándose en las organizaciones de productores; y el sector privado se encargará de favorecer la participación en el mercado (concentración de la producción, orientación a mercados de mayor valor añadido, y creación de redes de comercialización y transporte), invertir en la industria agroalimentaria y generar empleo.

El BM agrupa los PED en tres clases según el estado de la agricultura y su función dentro del sistema socioeconómico (cuadro 1; v. también tema 4, imagen p. 17), y para cada grupo propugna unas orientaciones:

- Países agrícolas: África subsahariana. Objetivo: aumentar los rendimientos e impulsar la producción. Acciones: investigar en ahorro de agua y en fórmulas distintas a las de la “revolución verde”, adaptadas a las peculiaridades de los países. Un programa más detallado para el continente africano, auspiciado por la Unión Africana, se resume en el citado informe (texto 6.7.).

- En proceso de transformación: Asia meridional y oriental, Medio Oriente y África septentrional. Objetivo: acercar las rentas rurales a las urbanas. Acciones: potenciar la política de desarrollo rural (añadir valor a la producción agraria, impulsar la industria rural y favorecer el éxodo agrario).
- Urbanizados: América Latina y Caribe, algunos países de Europa y Asia central. Objetivo: elevar la productividad del trabajo. Acciones: producir para los mercados modernos, generar empleos remunerados en la agricultura y en la agroindustria, y proveer al mercado de servicios ambientales.

Cuadro 1. Rasgos de los tres grandes grupos de países en desarrollo según el papel de la agricultura

	Agrícolas	En proceso de transformación	Urbanizados
Población total en 2005	615 mill.	3.510 mill.	965 mill.
Población rural en 2005	417 mill.	2.220 mill.	255 mill.
Población agrícola en 2004	172 mill.	1.020 mill.	82 mill.
% de población activa agraria en 2004	65 %	57 %	18 %
% de la agricultura en el PIB en 2005	29 %	13 %	6 %
Creto. anual del PIB agrícola 1993-2005	4,0 %	2,9 %	2,2 %
Creto. anual del PIB no agrícola 1993-2005	3,5 %	7,0 %	2,7 %

Fuente: *Informe sobre el desarrollo mundial 2008 "Agricultura para el desarrollo"*, Banco Mundial, pp. 4, 25.

6.3. La agricultura familiar frente a la desnutrición: una propuesta de la FAO

En relación con las previsiones de incumplimiento del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio de mitigación del hambre para el año 2015 (texto 6.8.), con la subida de los precios agrícolas en el mercado internacional, y con algunos episodios de hambrunas producidas por el desvío de cereales hacia el mercado de combustibles (como la sufrida en México en 2008 por la exportación de maíz a los EEUU), se reanimó la alarma por el abastecimiento mundial de alimentos, incluso los países desarrollados no se han sentido ajenos a ella. La Exposición Universal que se va a celebrar en Milán en el año 2015 tiene un lema bien expresivo de esta preocupación mundial: *Alimentar al planeta - Energía para la vida*.

Efectivamente, cada vez se hacen más evidentes los límites de la agricultura que fueron expuestos anteriormente y que conviene recordar: las superficies apenas aumentan, los rendimientos se estancan, los recursos como el agua se resienten, la demanda de alimentos crece, el consumo de energía de la agricultura se hace insostenible económica y ambientalmente, la competencia industrial y energética por el abastecimiento de productos agrícolas es más fuerte, y los precios de éstos se elevan en el mercado mundial.

La FAO, en su preocupación por encontrar soluciones a la alimentación de las comunidades humanas más pobres y alcanzar su seguridad, apuesta por apoyar la agricultura familiar y de las pequeñas comunidades campesinas. El tema fue objeto de debate en una de las dos ponencias que centraron la reunión del Comité de Seguridad

Alimentaria Mundial en octubre de 2013, y en la misma línea de trabajo propuso la declaración del 2014 como Año Internacional de la Agricultura Familiar. Esto ha impulsado la investigación en este ámbito y, fruto de ello, es la publicación en 2014 del primer volumen del monográfico de la *Revue Tiers Monde* (nº 220) titulado “Agricultures familiares: trajectoires, modernités et controverses”.

En realidad, ya a comienzos del siglo XXI lanzó una iniciativa para la protección de los sistemas tradicionales de cultivo, que se basaba no sólo en la capacidad productiva de éstos, sino también en el reconocimiento e identificación de los valores ambientales, culturales y paisajísticos que dichos sistemas agrarios habían creado en el tiempo gracias al conocimiento acumulado por las comunidades rurales en un constante ejercicio de observación y de experiencia. Para ello, la FAO buscó la alianza con la UNESCO, a fin de promover una nueva categoría de Patrimonio Agrícola Mundial dentro del programa de Patrimonio Mundial. Esta estrategia llevó a la definición de los SIPAM (Sistemas Ingeniosos del Patrimonio Agrícola Mundial) o GIAHS (Globally Important Agricultural Heritage Systems): sistemas de uso de la tierra, agua y ecosistemas ricos en diversidad biológica que han evolucionado gracias al ingenio y a la adaptación dinámica de una población/comunidad a su ambiente, y a las necesidades y aspiraciones para un desarrollo sostenible (imagen, p. 4).

Con esta estrategia se busca la adaptación sostenible de los cultivos y la promoción de la diversidad biológica agrícola local, de forma que aunque las cosechas sean moderadas (porque el objetivo no está en el aumento de la productividad y de los rendimientos), la producción sea suficiente y variada para asegurar la nutrición y la salud de la población con una dieta equilibrada. De este modo no sólo se consigue el objetivo de abastecimiento, sino también la conservación de las especies agrícolas, de las variedades de semillas, de los recursos y de los sistemas ecológicos, así como la preservación de las prácticas agrícolas tradicionales, el conocimiento que las sustenta y los sistemas culturales.

Desde sus inicios se distinguieron unos 20 sistemas piloto de un programa a largo plazo que podrá incluir un total de 200. Entre ellos se encuentran varios tipos de agricultura de montaña, sistemas de producción tradicionales basados en el arroz, agro-ecosistemas basados en el maíz y en los cultivos de raíces, sistemas basados en el ñame, sistemas pastorales trashumantes y nómadas, sistemas basados en el manejo de suelos y agua de las zonas secas (oasis, qanat), huertas aterrazadas a distintos niveles, y sistemas agro-forestales.

Para la defensa de estos sistemas, la FAO señala algunas de las acciones que cabría promover:

- A escala mundial: identificar los sistemas, ahondar en su conocimiento y promover la categoría de Patrimonio Agrícola Mundial, que es también una forma de sensibilización y reconocimiento social de los beneficios de estos sistemas.
- A escala nacional: promover normas y acciones para la salvaguarda de estos sistemas excepcionales y una mayor visibilidad y reconocimiento de sus funciones económicas, sociales y ambientales.
- A escala local: facilitar la asistencia técnica, apoyar la participación y la responsabilidad de las comunidades locales en la toma de decisiones y dirección de los sistemas, y promover el conocimiento tradicional.

Aparte de la agricultura familiar, algunas de las propuestas de la FAO para la organización del sistema agrícola mundial se exponen en el resumen que hizo Sumpsi con motivo de la celebración de la cumbre mundial sobre seguridad alimentaria de 2009 (texto 3.5.).

6.4. Directrices ¿productivas o ambientales? para los espacios forestales europeos

Después de la acción repobladora que se produjo en Europa impulsada por la revolución y el crecimiento industrial, hubo que esperar a los últimos decenios del siglo XX para que la alarma mundial por la pérdida de los bosques y sus consecuencias ambientales renovaran la preocupación por los espacios forestales y las condiciones de explotación de sus productos. El debate sobre la forma de conciliar las distintas funciones de los espacios forestales, las contradicciones entre sistemas productivos y valores ambientales, el creciente interés económico de los productos forestales de escasa o nula regulación (setas, caza o aromas, por ejemplo), la controversia entre propiedad pública y privada y su papel en la producción económica y en la conservación de la biodiversidad, el análisis de los sistemas pastorales, las investigaciones sobre los incendios, o el conocimiento sobre los efectos previsibles del cambio climático en la distribución de especies y hábitats, son algunos de los muchos temas que se han suscitado y que han interferido en el desarrollo de las políticas forestales. Si la repoblación para la obtención de madera y resina fue una opción clara en otras épocas, hoy los productores forestales se quejan de la falta de apoyos y de una fuerte dependencia respecto de los objetivos ambientales y, en definitiva, de la ausencia de una auténtica política forestal. Éste es, en líneas generales, el escenario que se representa en Europa y que constituye el marco en el que se desenvuelve la política forestal de España y la de sus regiones forestales.

a) *La falta de una política forestal para la Unión Europea*

En la UE no existe una política forestal propiamente dicha que actúe sobre las masas forestales preexistentes. La Estrategia Forestal Europea fue aprobada en 1998, pero se trataba de un documento de orientaciones que no llegó a desarrollarse como política forestal. En realidad las medidas para el sector forestal se integran en la política de desarrollo rural de la PAC, a raíz de la publicación del Libro Verde en 1985 y especialmente a través del programa de reforestación de tierras agrarias. Fruto de la preocupación forestal de estos momentos fue también la elaboración de dos Reglamentos en 1986: uno sobre incendios forestales y otro referido a las lluvias ácidas.

Objetivos de las medidas forestales:

- Productivos: aumentar la superficie repoblada, recuperar tierras con vocación y aptitudes productivas forestales, mejorar la producción de madera y la de otros productos de creciente valor en el mercado.
- Técnicos: aplicar los tratamientos silvícolas en montes privados y públicos, mejorar la genética forestal.
- De gestión: mejorar la infraestructura de prevención de incendios, contribuir a formar unidades forestales de tamaño suficiente para una gestión racional, potenciar el asociacionismo entre los propietarios.
- Ambientales: preservar la diversidad de la flora y de la fauna y los ecosistemas valiosos, mantener la calidad del aire, conservar el paisaje, proteger los suelos, o adaptarse al cambio climático.

- Sociales: crear empleo y contribuir a la diversificación de rentas en el medio rural, aumentar la oferta de servicios de esparcimiento y ocio.

Recientemente, las acciones forestales se integraron en los Planes de Desarrollo Rural 2000-06 y 2007-13, regulado el último por el Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo de Europa, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), que fue sustituido, para el período 2014-20, por el Reglamento (UE) 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo. Este último es el que contiene más artículos dedicados al sector forestal, concretamente se especifican las ayudas a la “reforestación y creación de superficies forestales”, a la “implantación de sistemas agroforestales”, a la “prevención y reparación de los daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes”, a las “inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor medioambiental de los ecosistemas forestales”, a las “inversiones en tecnologías forestales y en la transformación, movilización y comercialización de productos forestales”, y a los “servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques” (artículos 22-26 y 34).

En 2008, la Comisión Europea publicó el informe *Impacts of Climate Change on European Forests and Options for Adaptation*, en el que, a modo de informe de situación, no sólo se examinaban los efectos del cambio climático sobre las distintas plantas, sino que además se planteaban posibles estrategias en la composición biodiversa de las masas forestales para una mejor adaptación de sus funciones productivas.

b) Política forestal en España

La ampliación de las masas forestales, durante el siglo XX, supuso una fuerte transformación paisajística y una diferenciación clara entre las acciones llevadas a cabo en la extensa región seca y las destinadas a la región atlántica. La satisfacción del mercado nacional de productos forestales fue desde el comienzo un objetivo principal que dio lugar a la extensión de diversas especies de pinos y, ya con el II Plan Forestal, de eucaliptos y otras especies de crecimiento rápido; en definitiva, se desarrolló una política de repoblación forestal, criticada muchas veces por su carácter eminentemente productivo y por no respetar valores ambientales (plantaciones monoespecíficas, talas a mata rasa, uso de especies ambientalmente mal adaptadas, apropiaciones de facto de los bienes y recursos de los pueblos). Pero los objetivos de restauración hidrológico-forestal, lucha contra la erosión, defensa de cabeceras y de cuencas torrenciales o regeneración natural del arbolado no han estado ausentes; a ellos se ha unido en algunas regiones el deseo de mitigar el paro y la despoblación; y, en general, se ha visto un doble esfuerzo de apoyo a la iniciativa privada por un lado, y de preservación y acrecimiento del patrimonio forestal público mediante la adquisición de terrenos. Una política compleja, de objetivos diversos y contradictorios, y de gran impacto territorial, cuyo conocimiento es todavía insuficiente, según apuntan Gómez Mendoza y Mata Olmo (1993). Frente a aquella actividad desarrollada prácticamente durante todo el siglo, los años 1980 inician un período de ausencia de una decidida política forestal que parece haber empezado a tomar forma a comienzos ya del siglo XXI.

En la estela de la Estrategia Forestal Europea (1998), la Estrategia Forestal Española (1999) recoge las orientaciones aprobadas por varios paneles de expertos y los diferentes compromisos internacionales. En el año 2002 se aprobó el Plan Forestal Español que contenía los principios directrices de la política forestal: desarrollo sostenible,

multifuncionalidad de los montes, cohesión territorial y ecológica, y participación social en la formulación de políticas, estrategias y programas de conservación y gestión. Con la Ley de Montes³ de 2003 se inicia la nueva política forestal, cuyo objeto es *“garantizar la conservación y protección de los montes⁴ españoles, promoviendo su restauración, mejora, sostenibilidad y aprovechamiento racional”*, utilizando como principal instrumento de planificación el Plan de Ordenación de Recursos Forestales (PORF), cuyo ámbito de elaboración y aprobación es el de las autonomías.

Desde el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, se presentó, en enero de 2014, el “Plan de activación socioeconómica del sector forestal” para el período 2014-20, vinculado ya al nuevo período de programación de la PAC y al objetivo de desarrollo rural que forma parte de esta política según se ha comentado en el punto a) anterior.

c) Política forestal de Cataluña

Cataluña destaca, en España, por la importancia económica de su actividad forestal y la extensión de sus superficies⁵, entre las que sobresalen las arboladas, de las cuales un 77 % son de propiedad privada y de reciente plantación histórica. Esto explica el desarrollo pionero de una política forestal frente a sus referentes legales y territoriales: la Unión Europea y España.

La Ley Forestal de Cataluña es de 1988, y es innovadora en aspectos de planificación y gestión forestal.

- Se apoya en dos centros de investigación: el Centro de Investigación Ecológica y Aplicaciones Forestales (CREAF) y el Centro Tecnológico Forestal de Cataluña (CTFC).
- Cuenta con el Centro de la Propiedad Forestal para la gestión y coordinación de las acciones.
- Se desarrolló con cierto retraso en el Plan General de Política Forestal (1994-2004), que contenía 350 medidas distribuidas en 4 capítulos (planificación y gestión, conservación de las masas forestales, fomento de la producción y otras medidas de fomento). El II Plan, previsto para otros 10 años desde 2005, sufrió sucesivos retrasos y la última propuesta no aprobada se concibió para el período 2009-2018.
- El Plan General, además de las directrices para Cataluña, establecía otras dos escalas de planificación:
 - Los Planes de producción forestal de comarcas o supracomarcas.
 - Los Planes técnicos de gestión o mejora forestal de fincas.

³ Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (BOE nº 280), modificada por la Ley 10/2006, de 28 de abril (BOE nº 102), y con un nuevo proyecto de Ley aún no aprobado en 2014.

⁴ Según esta Ley, monte es *“todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas”*. En función de su titularidad, los montes pueden ser públicos o privados (incluye los montes vecinales en mano común como los que hay en Galicia). Los montes públicos, a su vez, son de dos tipos: de dominio público o demaniales, como los montes de utilidad pública catalogados (MUP), los montes comunales, y los montes afectados a un uso o servicio público; y los patrimoniales, que son propios de las entidades públicas.

⁵ Las ideas de este apartado están basadas en varios de los artículos del monográfico de la revista *Medi Ambient, Tecnología i Cultura*, nº 44, 2009, dedicado a “La gestió dels boscos a Catalunya”, especialmente los de N. Bonaventura “Una política forestal pública para una gran diversidad”, J. M. Cabanas “Por una estrategia forestal en Cataluña”, y A. Farrero y T. Baiges “La gestión forestal en los montes de titularidad privada”.

Esta política forestal propiamente dicha se ha completado y coordinado con las ayudas concedidas en el marco de los Planes de Desarrollo Rural de la PAC. De hecho, la *Unió de Pagesos* de Cataluña aboga más por la integración de la actividad forestal en la explotación agraria que por una política sectorial, aislada e independiente. En su defensa argumentan, con datos de 1999, que frente a 22.000 titulares de explotaciones agrarias que gestionaban también explotaciones forestales, había sólo 1.000 titulares de explotaciones forestales en exclusiva. La pérdida de rentabilidad del sector, por la bajada general de los precios de la madera desde hace ya medio siglo, impulsa también el cambio de estrategia hacia una explotación más integrada en la que la ganadería extensiva se promueve como herramienta de gestión de los espacios forestales. Igualmente reclaman la valoración en términos de mercado de los servicios ambientales de las masas arboladas: fijación de dióxido de carbono, regulación hídrica de cuencas, paisaje.

En la propuesta no aprobada de II Plan General de Política Forestal para 2009-18 se definieron 10 ejes estratégicos con sus correspondientes objetivos a largo plazo, que se pueden resumir en:

- Coordinación con otras políticas e integración en la planificación territorial.
- Sostenibilidad: uso de la gestión forestal para la conservación del medio y la prevención de incendios.
- Producción: apoyo a los propietarios, fomento del consumo, política fiscal, apoyo a la investigación y a la innovación, capacitación profesional, transferencia tecnológica.
- Gobernanza: promoción de la participación pública, educación y sensibilización para la mejora de la percepción social de la explotación forestal.

6.5. La protección de los espacios forestales

Una gran parte de los espacios protegidos en razón de sus valores naturales son espacios forestales. En este campo, las directrices emanadas de los organismos internacionales y la legislación de cada país se hallan mejor definidas, desde que en 1872 se declaró en EEUU el primer parque nacional, el de Yellowstone. Por primera vez los valores estéticos y naturales primaron sobre los económicos de explotación de los recursos naturales, añadiéndose a ellos también los valores simbólicos de identidad y referencia de los pueblos.

El primer parque europeo se creó en 1909 en Suecia, y en los Alpes, ya transformados por el turismo, el primer parque nacional suizo, el de los Grisons, fue reconocido en 1914. En España, la Ley de Parques Nacionales de 1916 se refería a los *“parajes excepcionalmente pintorescos, forestales o agrestes”*, en los que destacara *“la belleza natural de sus paisajes, la riqueza de su fauna y de su flora”* o *“las particularidades geológicas o hidrológicas”*, siendo los de la Montaña de Covadonga y Ordesa los primeros parques declarados en 1918.

Además de la conservación de espacios, se llevaron a cabo acciones de restauración forestal con objetivos ambientales, concretamente la preservación de los recursos naturales, como el suelo y el agua. En España, por ejemplo, se creó en 1901 el Servicio Hidrológico-Forestal, que sentó las bases de la lucha contra la erosión del suelo y llevó a cabo numerosos trabajos de restauración hidrológico-forestal.

La conciencia ecologista desarrollada desde los años 1960 puso el énfasis en el valor intrínseco de la naturaleza para la conservación de la vida en el planeta, estableciéndose dos vías de actuación:

- Por un lado se promovió un movimiento de unión entre cultura y conservación de la naturaleza que desembocó en algunos de los programas de la UNESCO. En 1971, el programa Man and Biosphere (marco para la declaración de las Reservas de Biosfera) surgió de la preocupación por conciliar la conservación de la diversidad biológica, el alcance de un desarrollo económico y social, y el mantenimiento de los valores culturales asociados; introducía, así, un concepto de espacio en el que naturaleza y actividad humana eran compatibles. En 1972, la convención sobre el Patrimonio Natural y Cultural de la Humanidad definía el Patrimonio natural como *“los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural”*, y en 1992 incorporó un programa específico sobre los bosques.
- Por otro lado se desarrollaron las políticas nacionales de protección de la naturaleza en toda su extensión y diversidad. En España, las sucesivas leyes de protección de los espacios naturales han sido las siguientes: Ley 15/1975 de Espacios Naturales Protegidos, Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, y Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

6.6. Los espacios agrarios y forestales en la ordenación del territorio

Además de las directrices de los organismos internacionales, los programas específicos para determinadas regiones, y las políticas sectoriales de cada país o incluso de cada región con competencias en materia agraria y forestal, existen otros instrumentos en el ámbito de la Ordenación del Territorio, a través de los cuales se pueden establecer directrices y normas sobre usos del suelo, incluidos los terrenos agrarios y forestales o susceptibles de serlo.

La Ordenación del Territorio fue definida por la CEMAT (Conferencia Europea de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio del Consejo de Europa) en 1983, en la denominada Carta de Torremolinos, como la *“expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad. Es, a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como aproximación interdisciplinar y global tendente al desarrollo equilibrado de las regiones y a la organización física del espacio según una idea directriz”*.

En España, la Ordenación del Territorio se rige por la Ley del Suelo⁶ 2/2008 que, en su artículo 13 sobre *Utilización del suelo rural*, determinaba que *“los terrenos que se encuentren en el suelo rural se utilizarán de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales”*. Este artículo, precisamente, quedó derogado en el texto consolidado con la última modificación aprobada en diciembre de 2013, lo que quiere decir que hay una mayor permisividad para dedicar los terrenos agrarios y forestales a otros usos o a su urbanización. En este texto consolidado se conserva, sin embargo, la

⁶ Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo (BOE 26.06.2008); texto consolidado, última modificación: 30 de diciembre de 2013.

disposición adicional sexta relativa a los *Suelos forestales incendiados*, según la cual éstos quedarán afectos al uso forestal según las condiciones y plazos dispuestos en el artículo 50 de la Ley de Montes de 2003, que sin embargo se pretende cambiar con el nuevo proyecto de ley de 2014, siendo uno de los aspectos más controvertidos del mismo, ya que permite la recalificación y el cambio de usos.

La relación entre Ordenación del Territorio y legislación sectorial se expresa también de diferente forma. Así, la Ley de Montes de 2003 deja explícito entre sus principios inspiradores el de integrar *“la planificación forestal en el marco de la ordenación del territorio”*, indicando incluso que los PORF podrán adaptarse a las comarcalizaciones o divisiones subregionales que se establezcan en la ordenación del territorio del ámbito autonómico. En cambio, la Ley de Patrimonio Natural y de Biodiversidad de 2007 proclama *“la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial”*, aunque confía a la ordenación territorial el fomento de la conservación de los corredores ecológicos y la gestión de todos aquellos paisajes y áreas que resulten de importancia para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético de las especies de flora y fauna silvestres.

Por último conviene hacer referencia a las implicaciones del Convenio Europeo del Paisaje (Florenca 2000) sobre los espacios agrarios y forestales, que también se relacionan con la Ordenación del Territorio. Este convenio, que en España es de aplicación desde 2008, tiene como objetivo promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes, entendiendo por paisaje *“cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”*. La convención no busca preservar determinados paisajes por su singularidad, belleza o cualidades excepcionales de cualquier índole, sino que anima a cuidar todos los paisajes, en definitiva todo el territorio; porque el paisaje es el entorno de vida cuyas cualidades ambientales contribuyen al bienestar de la sociedad y porque su construcción material histórica constituye un patrimonio cultural. La convención propone estar atentos a los rápidos procesos de cambio de los paisajes y establecer políticas de protección, gestión y ordenación en el marco de la legislación sectorial y de la ordenación territorial, anotando como prioridades la restauración de los espacios degradados, y el cuidado de todos aquellos paisajes vividos y percibidos por un mayor número de personas y, por tanto, de mayor incidencia en el bienestar de la población. El desafío que presenta la aplicación de esta convención ha dado lugar a la publicación de numerosas obras, entre las que se encuentran, para España, dos de identificación y clasificación de todo tipo de paisajes (*Imagen*, 2002; Mata y Sanz, dirs., 2003), dos de caracterización y tipificación de los paisajes agrarios (Molinero et al., coords, 2011; Molinero, coord., 2014), y una de metodología para la identificación de los paisajes dentro de la ordenación del territorio (Meer y Puente, coords. y Mata, colab. 2013). A ello hay que añadir la labor del pionero *Observatorio de Paisaje* de Cataluña, y del *Centro de Estudios Paisaje y Territorio* de Andalucía. En esta línea resulta de gran interés la propuesta de preservar más de 20 espacios agrarios en el área metropolitana de Barcelona (Paül et al, 2006) en razón de su valor económico (productividad, rentabilidad y especialización), apelando a la legislación de paisaje y a su integración en la ordenación del territorio.

En definitiva, la ordenación territorial no sólo ha de tener en cuenta las normas legislativas que concurren en los espacios agrarios y forestales, sino que además dispone de instrumentos que permiten preservar o reservar espacios por sus valores naturales, por su interés agrario, por sus cualidades paisajísticas o por su valor económico forestal, entre

otras posibilidades. Es decir, aunque tales espacios no se hallen contemplados en otras normas sectoriales, la ordenación del territorio y el planeamiento municipal pueden reparar en el significado local, comarcal o regional de muchos espacios cuyo interés queda diluido a escala nacional o de grandes conjuntos territoriales.