

La dimensión forestal en el desarrollo rural. Situación actual y perspectivas

Javier Esparcia
Catedrático de Geografía
Instituto de Desarrollo Local / Departamento de Geografía
Javier.esparcia@uv.es

Nuestros mayores aún mencionan los años en los que bosques se entendían como una parte más del sistema agropecuario tradicional, integrado y articulado con la agricultura y la ganadería. Aunque con palabras diferentes, en sus argumentos está implícito el concepto de *sostenibilidad* que presidía las relaciones entre actividades en nuestras áreas rurales. Este ha sido un sistema, además de sostenible en su gestión, estable, que ha pervivido durante siglos, con reducidas variaciones. Los cambios empiezan con la crisis del sistema agropecuario y silvo-pastoral en general, allá por los años 60, y la ruptura tanto de las relaciones tradicionales como de los equilibrios entre sectores y en el medio rural.

En ese contexto, el sector forestal inicia una andadura en solitario, marcada por propuestas principalmente de tipo ingenieril, con objetivos productivistas y muy desligadas de los usos tradicionales y de las comunidades locales. Efectivamente, por razones diversas que no vamos a abordar aquí, la población de las áreas rurales se ha sentido cada vez más ajena a sus bosques tradicionales, y este alejamiento explica el abandono de que han estado aquejados, con consecuencias bastante negativas y bien conocidas.

Las tendencias al abandono tanto por parte de las comunidades locales como de muchos pequeños propietarios (que ven en sus bosques más un patrimonio familiar sentimental que una fuente de ingresos), han sido paralelas al aumento de las tendencias protectoras, limitadoras de usos diría esa población local. Y, con una cierta simplificación, este es el escenario que nos encontramos a finales del Siglo XX. Un escenario en el que, lejos de toda ordenación y gestión global, en algunos casos y dependiendo de la localización de los bosques y las condiciones de los mismos, irrumpían algunos intentos de puesta en valor a partir de actividades como la caza (si bien ahora desde una perspectiva muy diferente, con la población urbana como protagonista de forma masiva), u otras más específicas y puntuales en el territorio como la segunda residencia u otras actividades a partir de la recalificación de terrenos.

El sector forestal se enfrenta a múltiples problemas, pero presididos todos ellos por la necesidad de compatibilizar desarrollo y protección o, mejor sería decir desarrollo y gestión sostenible. Efectivamente, la gestión sostenible, en el marco del desarrollo sostenible, es la meta global que preside desde hace años los planteamientos más sensatos en torno al tema forestal. Esta meta se proyecta, al menos, en tres grandes objetivos estratégicos, necesarios para cualquier aproximación al sector forestal. En primer lugar, el objetivo de mejorar los mecanismos que permitan aprovechamientos económicos sostenibles, porque solo un aprovechamiento económico racional asegura un sistema de gestión sostenible. En segundo lugar, la “nueva” función que las sociedades occidentales otorgan a los sistemas agroforestales en tanto que elemento e instrumento central en la respuesta al cambio global y al deterioro ambiental global. Y en tercer lugar, el objetivo de abordar el sector forestal “desde” y “para” el territorio, integrándolo y articulando por tanto con las estrategias de desarrollo rural territorial.

Este planteamiento estaba ya presente en el documento Nuestro Futuro Común (más conocido como Informe Brundtland, 1987). Allí ya se señalaba el papel estratégico de los recursos forestales con respecto al desarrollo y el medio ambiente. En este documento se recogía de manera muy gráfica y clara el gran reto respecto a los recursos forestales, en el marco de estrategias sostenibles, que era “equilibrar la necesidad de explotarlos frente a la necesidad de preservarlos”. Por su parte la Comisión Europea ha venido haciendo un doble esfuerzo con relación al sector forestal. Por un lado, el de darle una creciente dimensión ambiental al sector forestal, en el marco de esas metas globales ya enunciadas en el Informe Brundtland. Por otro, el de darle una creciente dimensión territorial, enmarcándolo cada vez más en las políticas y estrategias de desarrollo rural.

Efectivamente en la Agenda 2000 ya se recogían estas orientaciones, que se fueron plasmando en reglamentaciones sucesivas, como el Reglamento 1257/1999, por el que se regulaba todo lo referido al desarrollo rural para el periodo 2000-2006, y sobre todo, en la medida que son los vigentes en estos momentos, tanto el Reglamento 1698/2005 (por el que se regula las ayudas al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural-FEADER) como el Reglamento 1974/2006 (que regula la aplicación del anterior). El sector forestal entraba así de lleno en el diseño de la política de desarrollo rural a escala europea, contemplándose actuaciones en los dos grandes ejes “temáticos”, el Eje 1 (centrado en la mejora de la competitividad de los sectores agrícola y forestal) y Eje 2 (centrado en la mejora del medio ambiente y del entorno rural).

No es casualidad la presencia de la temática forestal en los dos ejes. En el primero, se aborda lo forestal en tanto que sector económico susceptible de ser valorizado y avanzar en la mejora de su competitividad, y para ello se plantean toda una serie de medidas de apoyo que van desde la mejora del potencial humano (por ejemplo, la formación profesional, la introducción de prácticas innovadoras, etc.), hasta el fomento de sistemas de asesoramiento forestal, pasando por medidas de reestructuración y fomento de las innovaciones, la cooperación para el desarrollo de nuevos productos, o las infraestructuras para la adaptación de las actividades forestales. Es decir, se persigue mejorar el valor de los bosques y de los productos forestales como activo económico, como una actividad modernizada e innovadora y competitiva.

En este primer eje no se hacen demasiadas menciones a la gestión sostenible, aunque está implícito que estamos en un marco de sostenibilidad y de consecución de objetivos ambientales. Y este es precisamente el contenido del segundo de los Ejes, que aborda las actividades forestales desde la perspectiva no ya de sector económico competitivo sino de la mejora del medio ambiente y del entorno rural, es decir, de esa combinación entre objetivos ambientales y territorialización de las diferentes actuaciones, de la inserción de lo forestal en el marco del desarrollo de los territorios rurales. Pero si bien el marco de este Eje 2 está definido por la mejora del medio ambiente y del entorno rural, no está totalmente ausente la vertiente sectorial, cuando uno de los dos grandes objetivos de este eje se denomina “utilización sostenible de tierras forestales”.

Es en este Eje 2 donde, para el aún vigente periodo de programación (2007-2013), se ha concebido la perspectiva más integral e integrada del sector forestal en el desarrollo rural de que hemos sido capaces hasta la fecha en cuando a normativa comunitaria. Aquí se contemplan medidas en principio tan significativas como la primera forestación de tierras agrícolas y no

agrícolas; la implantación de sistemas agroforestales en tierras agrícolas; regulación para aquellas áreas incluidas en Natura 2000 (que en la práctica se traducen en obligaciones y lo que los propietarios suelen interpretar casi exclusivamente como restricciones de uso); y un conjunto de ayudas para el “medio forestal” que suelen estar orientadas a fomentar los compromisos ambientales, a la recuperación del potencial forestal y medidas preventivas (sobre todo respecto de los incendios forestales).

El marco que nos ofrece la normativa comunitaria constituye sin duda un atractivo avance en ese camino de la doble concepción de lo forestal como un sector en fase de modernización y de mejora de su competitividad (y por tanto, su concepción como sector económico viable, que es lo que en última instancia preocupa a los propietarios forestales) y de instrumento para la mejora del medio ambiente en los territorios rurales.

Pero con ser importante el avance, no ha sido suficiente. Es cierto no obstante que los reglamentos comunitarios han abierto el camino para dar un paso más, el de integrar de manera más clara el desarrollo del sector forestal en esas estrategias de desarrollo. Efectivamente, los Ejes 3 y 4 conciben una aproximación al desarrollo rural desde una perspectiva territorial, desde el diseño de estrategias de desarrollo basadas en la integración y articulación de diferentes sectores y actividades económicas. Pero esto se ha planteado, en este periodo de programación, como una opción y no como un enfoque obligatorio ni para el sector agrario ni para el sector forestal. Y pocas han sido las Comunidades Autónomas que se han atrevido a experimentar la gestión de una parte significativa de sus fondos (y obviamente, actividades) de los ejes 1 y 2 desde esta perspectiva más propia del desarrollo rural territorial de base local. Ciertamente no era nada fácil la apuesta, pero también lo es que pocos han sido los intentos de experimentar intentando articular el sector forestal con las estrategias de desarrollo rural territorial.

Un análisis al Plan de Desarrollo Rural de la Comunidad Valenciana, por ejemplo, pone de relieve varios hechos relevantes. En primer lugar, que en tanto que Plan de Desarrollo Rural no incorpora al sector forestal casi más allá de lo estrictamente obligatorio. La conclusión es que el sector forestal no parece haber constituido un sector prioritario, ni siquiera en el marco del desarrollo rural. En segundo lugar, la presencia del sector forestal está más vinculada a la pervivencia y predominio de una perspectiva sectorial (con raíces en la segunda mitad del siglo pasado, como se ha señalado anteriormente), y los avances en cuanto a la concepción de las relaciones entre sector forestal y medio ambiente se quedan muy lejos del amplio margen que ofrece la normativa comunitaria. Este hecho se debe probablemente, por un lado, a que nuestro sector forestal tiene una serie de características estructurales que dificultan parcialmente avances en esa dirección; y por otro, probablemente estamos también ante una falta de vocación y compromiso de nuestra administración, ya tradicional, por desarrollar de manera decidida la función ambiental sostenible de nuestras masas forestales, más allá de la protección y limitación de usos. Hay que recordar aquí que una gestión sostenible y económicamente viable contribuye también a la dimensión ambiental del propio sector forestal, como reclaman muchos propietarios forestales, plenamente conscientes de que este es el planteamiento necesario en los tiempos actuales.

La lectura del Plan de Desarrollo Rural de la Comunidad Valenciana pone de relieve un tercer hecho, como es la nula atención e interés por avanzar en la invitación que desde la Comisión Europea se nos hace con el desarrollo territorial con base local. Es cierto no obstante que un

intento de enfocar todo el sector forestal con esta perspectiva es prácticamente inviable en la situación actual, pero también lo es que son posibles pequeños pasos en esa dirección, y que hemos perdido una oportunidad de experimentar estrategias de desarrollo local que incorporen de manera significativa esa dimensión forestal.

En el periodo 2014-2020 se van a dar nuevas oportunidades, y si en algo se insiste en los documentos que están viendo la luz en estos meses es en que desde las instituciones europeas se pretende avanzar de manera decidida en una articulación más eficaz de los diferentes sectores de la economía rural. En el caso concreto del sector forestal van a ser aspectos importantes la cooperación entre los diferentes sectores y la creación de grupos y redes (y esto puede ser un marco estratégico importante para la integración y articulación de diferentes sectores con base tanto inter-sectorial como territorial). La insistencia, por ejemplo, del Marco Estratégico Común para el próximo periodo de programación en el fomento de energías renovables (biomasa) y la utilización de subproductos, o de cadenas logísticas más eficientes, entre otros aspectos, constituyen un punto de apoyo para el triple objetivo ya señalado, de fomento de actividades económicas viables (en torno a la explotación forestal en este caso, madera y/o biomasa); de contribución a los objetivos de protección ambiental y de desarrollo sostenible a través de una gestión sostenible en el sector forestal (contribuyendo al suministro de bienes públicos ambientales); y de integración y mayor y mejor articulación de las actividades vinculadas al sector forestal en estrategias de desarrollo con base local.

En estos días hemos visto la aprobación por parte de la Generalitat Valenciana del Plan de Acción Territorial Forestal. Obviamente no podemos ni debemos entrar a discutir aquí el documento, porque está siendo y continuará siendo objeto de muchos debates y posicionamientos. Algunos parecen aspectos positivos, al menos en apariencia, como el pago por servicios ambientales, en línea con modelos de gestión en otros países. Pero estos aspectos positivos pueden quedar subsumidos y casi anulados por otros aspectos, y así otras voces se han levantado de manera muy sonora en contra de esa puerta abierta a la “gestión pública indirecta” de bosques públicos, eufemismo que algunos interpretan como privatización encubierta.

A falta de un análisis amplio y en profundidad, y por lo que respecta a la dimensión forestal del desarrollo rural, cabe señalar que en principio el Plan de Acción Forestal recientemente aprobado por nuestra Generalitat, no parece que vaya a contribuir de manera significativa a esa aproximación y articulación. Es más, cabe incluso la posibilidad de que con este Plan se profundice en la visión sectorial, más preocupada por hacer rentables las actividades vinculadas al sector forestal; pero no se trata necesariamente de una visión vinculada a la gestión sostenible (pese a que los discursos oficiales se impregnen hasta la saciedad de “sostenibilidad”). Hay dudas serias de que tal como se ha planteado, el Plan de Acción Territorial constituya un instrumento de gestión sostenible, ni tampoco de articulación suficiente con el desarrollo territorial con base en las comunidades locales, enfoque en el que, no por casualidad, la Comisión Europea quiere que se profundice y se avance en pro del desarrollo de las áreas rurales europeas. Aparentemente y parcialmente al menos, el Plan de Acción Territorial nos haría caminar en direcciones diferentes a las que nos marcan en estos momentos las instituciones europeas para el periodo 2014-2020.