El escenario forestal en los diez años de aplicación del Plan Forestal Andaluz
MANCHA DE ALCORNOQUES EN TERRENO ADEHESADO. EN LA PÁGINA ANTERIOR, PRADERA EN TERRENO ADEHESADO
El escenario original

Nueva estrategia forestal

El Plan Forestal Andaluz aprobado por Consejo de Gobierno en febrero de 1989, y acordado por el Parlamento Andaluz en noviembre del mismo año, fue el resultado del consenso social de los andaluces interesados en el sector forestal y preocupados por el medio ambiente, que concluyeron en la necesidad de definir una nueva estrategia forestal que, desde la constatación de la funcionalidad múltiple de nuestros montes, permitiese el desarrollo de medidas para su conservación y la mejora de sus funciones ecológicas, en compatibilidad con la generación de los bienes y servicios necesarios para el conjunto de la sociedad, con particular atención al desarrollo en el mundo rural.

UN MARCO DE REFERENCIA SIN PRECEDENTES PARA LA ADOCCIÓN DE MEDIDAS COMPATIBLES DE CONSERVACIÓN Y DESARROLLO EN EL ÁMBITO FORESTAL ANDALUZ.

PRINCIPIOS INSPIRADORES

En ausencia de una referencia específica para el ámbito forestal, los principios que inspiran el Plan Forestal Andaluz tienen su origen en reflexiones que durante la década de los años ochenta se realizan en diversos foros internacionales y europeos:

- La integración de la conservación y el desarrollo.
  (Estrategia Mundial de la Conservación de la Naturaleza. UICN, 1980).

- Necesidad de establecimiento de un desarrollo duradero. Se acuña por primera vez el concepto «desarrollo sostenible»
  (Informe «Nuestro futuro común» de la Comisión Brundtland, 1987).

- El favorecimiento de medidas para protección de los suelos, de los regímenes hidráulicos y hábitats naturales, la promoción de la selvicultura y la importancia de la función social y recreativa de los bosques.
  (Informe «Futuro del mundo rural» de la Comisión de la CEE, 1988).

- El inicio, aunque incipiente, de una política forestal a nivel europeo con medidas de protección de los bosques y el apoyo a algunas de las acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques (1989).
Su carácter pionero

El traslado de estos principios y la definición de objetivos adaptados a las necesidades del monte mediterráneo, a corto, medio y largo plazo, así como la definición de la estrategia para lograrlos alcanzan un nivel de concreción importante en el Plan Forestal Andaluz (en adelante, PFA), lo que le erige en plan pionero a nivel europeo y constituye una referencia permanente en el futuro para la política forestal europea y el resto de las comunidades autónomas españolas.

Alcance y adaptabilidad del Plan

Con objeto de garantizar su permanencia en el tiempo, el PFA presenta un amplio horizonte temporal de aplicación, de acuerdo con los largos periodos de evolución de la vegetación natural, y plantea su desarrollo en fases decenales con revisiones periódicas cada cinco años, cuya finalidad es incorporar los cambios que se deriven de las nuevas circunstancias sociales, económicas y ambientales. El PFA es concebido como un instrumento versátil que ha de incorporar y adaptarse a las circunstancias previsiblemente cambiantes que inciden en la planificación y gestión de los recursos naturales.

Requisitos imprescindibles

El PFA aprobado en 1989 considera objetivo estratégico a corto plazo la disposición de una legislación y normativa en materia de desarrollo forestal que regule las actuaciones de la Administración y los particulares, así como de una organización administrativa que permita abordar la gestión forestal de forma integrada. Ello, entre otras necesidades de financiación, participación social y de armonización entre políticas sectoriales implicadas, es necesario para dar cobertura al cumplimiento de los objetivos del Plan y su continuidad en el tiempo.
OBJETIVOS DEL PLAN FORESTAL ANDALUZ

El PFA aprobado en 1989, al objeto de compatibilizar el mantenimiento e incremento de la producción múltiple de los montes andaluces con la protección y restauración del medio natural, persigue el logro de los siguientes objetivos:

- Lucha contra la desertificación y conservación de los recursos hídricos, los suelos y la cubierta vegetal.
- Protección de los ecosistemas de singular valor natural y de especies en peligro de extinción y el mantenimiento de ecosistemas para garantizar la diversidad biológica.
- Restauración de ecosistemas forestales degradados.
- Defensa contra incendios, plagas y enfermedades forestales.
- Adecuada asignación de los usos del suelo manteniendo su potencial biológico y la capacidad productiva del mismo.
- Utilización racional de los recursos naturales renovables e incremento de sus producciones.
- Contribuir a una mejora de la industrialización y comercialización de productos forestales.
- Compatibilizar el uso social, recreativo y cultural del monte con su conservación.
- Facilitar la generación de condiciones socioeconómicas que eviten el desarraigo de las comunidades rurales, favoreciendo su progreso.
- Diversificación del paisaje rural mediante la conservación y recuperación de enclaves forestales en zonas agrícolas.

La priorización a realizar estará en función de los factores ambientales y socioeconómicos que condicionen la acción sobre los recursos naturales.
Evolución del escenario forestal 1990-1999
Nuevas orientaciones y directrices

ESFERA INTERNACIONAL

El papel de los bosques

Para la gestión de los recursos naturales del planeta la década de los años noventa resulta decisiva gracias al nivel de compromisos y de acuerdos internacionales y europeos adquiridos. Tiene lugar por primera vez un reconocimiento y asunción explícitos del importante papel de los bosques en la conservación de los recursos genéticos, en el equilibrio climático y en el desarrollo sostenible.

Son dictados y asumidos, a partir de la Cumbre de Río (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo—CNUMAD—), celebrada en junio de 1992, compromisos de gran trascendencia:

- La «Declaración de Río», el Programa 21 y la «Declaración de principios sobre los bosques», que implican un compromiso político de carácter global.
- El «Convenio sobre cambio climático» y el «Convenio sobre biodiversidad» que poseen carácter jurídico vinculante.
- Otros compromisos de carácter específico de naturaleza política que afectan a países concretos.

Principios sobre los bosques

Tras la firma del «Convenio de lucha contra la desertificación» —París 1994— tiene lugar la primera «Declaración internacional de principios sobre los bosques» y la Agenda 21 sienta las bases para combatir la deforestación. Ello concluye con la aprobación de un texto en junio de 1997 en la Asamblea de las Naciones Unidas:

«La ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques son fundamentales para el desarrollo social y económico, la protección del medio ambiente y los sistemas sustentadores de la vida en el planeta. Los bosques son parte integrante del desarrollo sostenible».

Otros congresos y reuniones en torno a la política forestal se han sucedido a partir de la Cumbre de Río: la Asamblea General de la UICN (Buenos Aires, 1994), el Congreso Forestal Mundial (París 1992 y Antalya 1996), la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Nueva York, 1997), en la que se revisa la aplicación de los Acuerdos de Río, donde se aprueba un texto que resume la preocupación de todos los países por el estado de los bosques.
LAS LÍNEAS PRINCIPALES DEL DISCURSO INTERNACIONAL EN MATERIA FORESTAL

Del proceso general de discusión a nivel internacional se derivan, de forma principal, las siguientes líneas de acción en materia de política forestal:

- La preservación de los bosques, por su contribución en el mantenimiento de la diversidad biológica.
- La conservación, mejora e incremento de la superficie forestal, sobre todo en áreas degradadas.
- La ordenación racional y equilibrada de los usos múltiples de los bosques en la senda de un desarrollo sostenible, como mejor vía para armonizar la gestión y protección de los recursos naturales.
- Crear y promover pautas de comportamiento de la población a través de la educación ambiental, así como racionalizar y ordenar el turismo rural, informar y promover la participación de la población local.
- Contemplar las externalidades positivas de los bosques en la valoración de los beneficios del monte.
El monte mediterráneo

La celebración de las Conferencias Interministeriales relativas a la protección de los bosques europeos, (Estrasburgo, 1990; Helsinki, 1993 y Lisboa, 1998), donde fueron adoptadas directrices para la gestión sostenible y conservación de la diversidad biológica, entre otras, aún habiendo resultado positivas en el proceso de creación de una política forestal europea, no contemplan suficientemente las necesidades del monte mediterráneo, lo que se plantea imprescindible dadas las características específicas de sus ecosistemas. Ello conduce a la celebración en Benalmádena (Málaga) de una Conferencia Internacional para la conservación y uso sostenible del monte mediterráneo, a instancias de la Consejería de Medio Ambiente, en octubre de 1998, cuyos acuerdos y declaración final pueden tener gran relevancia para el futuro de los montes de la cuenca mediterránea.

FUNDAMENTOS DE LA DECLARACIÓN SOBRE CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL MONTE MEDITERRÁNEO

La necesidad de una consideración específica del monte mediterráneo se fundamenta, entre otras, en:

- La presencia de un número de especies y de diversidad biológica superiores al resto de ecosistemas europeos.
- La multifuncionalidad de sus montes, que exige una gestión más compleja y adaptada a cada circunstancia.
- La menor producción de beneficios económicos directos queda ampliamente compensada con la generación de beneficios indirectos ecológicos y sociales, de suma importancia económica a medio y largo plazo.
- La participación de características comunes y específicas en el marco europeo e internacional de los países de la cuenca mediterránea.
- La existencia de modelos de explotación y sistemas productivos, además de paisajes singulares de gran valor, del Mediterráneo.
- La presencia de una población rural, que precisa de condiciones socioeconómicas dignas para vivir, mediante la movilización de los recursos naturales disponibles; la cual puede, además, prestar su colaboración para la conservación y defensa del monte mediterráneo.
ACUERDOS DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL MONTE MEDITERRÁNEO

- La promoción del funcionamiento eficaz de un foro permanente de información e intercambio de experiencias en materia de producción, conservación y restauración del monte mediterráneo de amplia participación.

- Apoyar la celebración periódica de conferencias internacionales sobre conservación y uso sostenible del monte mediterráneo.

- Solicitar a instituciones, organizaciones y foros internacionales establecidos su participación activa en la conservación y uso sostenible del monte mediterráneo.

- Apoyar los proyectos que contribuyan a la conservación, restauración y desarrollo sostenible del monte mediterráneo y, en particular, en la ribera sur de la cuenca.

- Solicitar a las instituciones de la Unión Europea la consideración del monte mediterráneo como elemento esencial de las políticas de desarrollo rural y del medio ambiente y su reconocimiento como factor indispensable en las políticas de desarrollo regional y de cohesión en las regiones más desfavorecidas y en las de cooperación al desarrollo con los países mediterráneos no comunitarios.
ÁMBITO EUROPEO

La consideración de una política forestal específica para el ámbito europeo es el resultado de un lento proceso a lo largo de los años noventa, que es notoriamente impulsado a raíz del **Informe Thomas** sobre silvicultura en la Comunidad Europea en 1996, y que culmina con la definición en 1998 de una **Estrategia de la Unión Europea para el sector forestal** en la Comunicación de la Comisión al Consejo y Parlamento Europeo, **COM (1998) 649** del 03/11/1998, y posterior Resolución del Consejo de 15 de diciembre del mismo año.

A lo largo de la década constituyen referencias esenciales:

- La asunción europea del reconocimiento del papel de los bosques en la **Conferencia de las Naciones Unidas**, la firma y posterior ratificación de los **Convenios de diversidad biológica** y sobre el **cambio climático**.
- La Reforma de la **Política Agrícola Común** de 1992 con el establecimiento de medidas de acompañamiento que complementan la **política forestal apuntada en 1989**.
- El **Quinto Programa Comunitario sobre política y actuación en materia de medio ambiente** y desarrollo sostenible, aprobado por la **Comisión Europea** en marzo de 1992, que define, entre las líneas que han de conducir «hacia un desarrollo sostenible», el desarrollo de una **política específica de silvicultura**.
- El **Informe Thomas (A4-0414/96)** sobre silvicultura en la **Comunidad Europea**.
- La **Estrategia de la Unión Europea para el sector forestal**, **COM (1998) 649**.
- El **Reglamento (CE) n.º 1257/1999** del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del **FEOGA**, considerado esencial para la aplicación y desarrollo de la estrategia forestal europea.

**Quinto Programa Comunitario sobre medio ambiente**

Este programa, sin vigencia temporal concreta, que se fue gestando de forma paralela a la celebración de la **Conferencia de Río**, propugna la creación de nuevas pautas de crecimiento en el espacio europeo para alcanzar un desarrollo sostenible.

Considera que la protección del medio natural y sus recursos, la gestión integrada y utilización de los recursos naturales renovables, el desarrollo de pautas de conducta social sensible y comprometida con el medio ambiente e integración de estos objetivos en el conjunto de las políticas comunitarias son pilares esenciales para ello.
En concreto, las metas de la política forestal de la Unión Europea que plantea el Programa para el año 2000, requieren el establecimiento de medidas para la creación y recuperación de las masas forestales para el cumplimiento de su múltiple funcionalidad, para la protección del medio ambiente en el espacio rural comunitario y la forestación de tierras agrícolas no viables desde el punto de vista productivo. Es considerada necesaria la adopción de medidas para combatir los incendios forestales y la regeneración de masas forestales con los métodos más adecuados para el medio ambiente.

Reforma de la Política Agrícola Común

Con la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) en 1992 ésta es reorientada hacia la contención de los mecanismos de apoyo a los precios agrícolas, en favor de la mejora de las estructuras agrarias, mediante el establecimiento de medidas de acompañamiento a través de regímenes de ayudas diversos:

- Ayudas a medidas forestales en la agricultura (forestación, mejoras forestales e infraestructuras) y acciones de desarrollo y aprovechamiento en bosques de zonas rurales, R(CEE) n.º 2080/92 del Consejo de 30 de junio de 1992.

- Ayudas para estimular métodos de producción agraria compatible con las exigencias de protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural, R(CEE) n.º 2078/92 del Consejo de 30 de junio de 1992.

- Ayudas para el desarrollo rural, R(CE) n.º 1257/99 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, que viene a integrar y complementar las anteriores.
Orientación de la financiación comunitaria

Las reformas de los Fondos Estructurales (FEDER, FEOGA-O y FSE) de 1988 y posteriores, dirigidas a mejorar la eficacia de la intervención de los Fondos para superar los desequilibrios entre las regiones de la Comunidad y fomentar la cohesión económica y social, apuntada ya en el Acta Única Europea de 1986, se orientan en el nuevo escenario para actuar de forma coordinada a través de Marcos de Apoyo Comunitarios (MAC) de aplicación regional y plurirregional. La prioridad de intervención de los Fondos en las regiones Objetivo n.º 1, entre las que se incluye Andalucía, en razón a sus desventajas estructurales, favorece a ésta, quien ha sido objeto de los beneficios de dos Marcos de Apoyo Comunitario, MAC 1989-1993 y MAC 1994-1999, así como de la intervención del Fondo de Cohesión creado a raíz del tratado de Maastricht para la superación de desigualdades de los Estados Miembros (EEMM), siendo España uno de los países beneficiarios. Este Fondo financia, entre otros, proyectos relacionados con la protección del medio ambiente.

Biodiversidad: Objetivo estratégico

La biodiversidad y protección de la naturaleza constituyen una de las áreas temáticas prioritarias de la Unión Europea. Desde la firma del Convenio sobre diversidad biológica adoptado en la Cumbre de Río en 1992 y la ratificación española en 1993, el espacio de la Unión viene desarrollando y adoptando medidas para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.
La Red Natura 2000

Con objeto de crear una red que garantice la salvaguarda del patrimonio genético de la Unión Europea se aprueba la Directiva Hábitats, 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, la cual tiene como objetivo garantizar la diversidad biológica in situ, vinculando a los Estados Miembros (EEMM) a proteger las áreas donde están presentes los hábitats que específicamente relaciona en sus anexos. La designación de dichas áreas, denominadas Lugares de Interés Comunitario (LIC), exige que los EEMM dispongan de una información científica detallada y actualizada de dichos hábitats. Estos lugares una vez aprobados por la Comisión Europea, deben ser declarados por los EEMM (las Comunidades Autónomas en el caso de España) como Zonas de Especial Conservación (ZEC) y se incorporarán a la Red Natura 2000 junto a las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), declaradas de acuerdo con la Directiva Aves 79/409/CEE.
1. EL ESCENARIO FORESTAL EN LOS DIEZ AÑOS DE APLICACIÓN DEL PLAN FORESTAL ANDALUZ

Estrategia europea en materia de biodiversidad

Se aprueba en febrero de 1998 una Comunicación sobre una estrategia europea en materia de biodiversidad, cuya finalidad principal es que los objetivos de diversidad biológica formen parte del núcleo de las políticas de desarrollo y cooperación económica de la Unión Europea e invertir la tendencia actual de empobrecimiento de la diversidad biológica.

Proceso paneuropeo de protección de los bosques

Así mismo, dentro del proceso de cooperación entre países europeos (38 países europeos, más los Estados Miembros de la Comunidad Europea), las Conferencias Interministeriales (Estrasburgo 1990, Helsinki 1993 y Lisboa 1998) constituyen una importante iniciativa para contribuir a la protección, conservación y gestión sostenible de los bosques europeos.
OBJETIVOS GENERALES SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA RELACIONADOS CON LA POLÍTICA FORESTAL

- La conservación y recuperación de los ecosistemas naturales.
- La reducción al mínimo o eliminación de los riesgos por introducción de especies originarias de otro lugar.
- Una promoción adecuada de la conservación ex situ.
- La promoción de planes de etiquetado ecológico.
- La integración de daños a la diversidad biológica en los mecanismos de responsabilidad.

OBJETIVOS DE BIODIVERSIDAD ESPECÍFICOS EN MATERIA FORESTAL

La estrategia considera que la política forestal ha de mantener el equilibrio entre la mejora y mantenimiento de la diversidad biológica, la salud de los bosques y la producción sostenible de las materias primas esenciales para la sociedad. Son objetivos específicos:

- Desarrollar y poner en práctica la estrategia de la Unión Europea para la conservación y utilización de los bosques (fomentar la conservación, la adopción de medidas de reforestación, la mejora de las masas forestales y la transformación inicial de los productos forestales, entre otras).
- Garantizar que en la gestión sostenible de los bosques se tengan plenamente en cuenta los objetivos de biodiversidad.
- Que entre los beneficios de las ayudas para la selvicultura sea ostensible el mantenimiento y mejora de la biodiversidad.
- La promoción de la investigación internacional sobre las repercusiones del cambio climático en los ecosistemas forestales.
ASPECTOS CLAVES DE LA ESTRATEGIA FORESTAL EUROPEA

- El fomento del desarrollo del sector forestal como factor de contribución al desarrollo rural y, concretamente, a la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo en las zonas rurales.

- La protección de nuestro entorno natural y nuestro patrimonio forestal (protección del suelo, control de la erosión, regulación hidrológica, mejora de la calidad del aire, captura del carbono, prevención de los cambios climáticos y protección de los hábitats naturales y de la biodiversidad), y la renovación de los bosques dañados.

- El mantenimiento de la función social y recreativa de los bosques.

- La mejora de la gestión sostenible desde los puntos de vista ecológico, económico y social de los bosques dentro del mercado interior, de conformidad con las obligaciones internacionales de la Unión Europea, lo que incluye unas normas comerciales compatibles con la OCM.

- La ayuda a la cooperación internacional y paneuropea para proteger a los bosques mundiales y europeos, evitando sobre todo la destrucción de los bosques en otras zonas del mundo, fenómeno que podría tener repercusiones a largo plazo en la sostenibilidad de los bosques y medio ambiente mundiales.

- La consecución de los objetivos del Quinto Programa de Actuación Ambiental y la protección de los bosques contra la deforestación, los incendios forestales y la contaminación atmosférica.

- El fomento de la función de los bosques como mecanismos para atrapar el carbono y los productos de la madera que actúan como sumideros de carbono, sobre todo en el contexto del debate sobre el cambio climático post-Kyoto.

- El fomento del interés medioambiental de la madera y otros productos de la silvicultura.

- La necesidad de asegurar la competitividad de las industrias de la silvicultura o afines de la Unión Europea.
Estrategia Forestal Europea

El Informe Thomas, ya citado, sobre selvicultura de la Comunidad Europea, presentado en 1996, tomando como referencia prolijos estudios que analizan los problemas del sector forestal describe las bases en las que debe apoyarse la definición de una estrategia forestal europea, la cual es presentada por la Comisión en noviembre de 1998.

Sus planteamientos se concretan en la Estrategia Forestal Europea, cuyo objetivo general, debería ser potenciar el desarrollo y gestión sostenible de los bosques, como exponen los principios forestales aprobados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992, y sus derivaciones, y en las Conferencias Interministeriales citadas. Estos planteamientos deberían concretarse y llevar a la práctica a través de programas forestales nacionales o subnacionales, o instrumentos equivalentes, desarrollados por los Estados Miembros (EEMM), y, en aplicación del principio de subsidiariedad, con medidas de la Comunidad Europea cuándo puedan aportar algún valor añadido.
ESTADO ESPAÑOL

En noviembre de 1994 la Estrategia Nacional de Medio Ambiente, presentada en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, con objeto de reorientar la política medioambiental del Gobierno Español, plantea como una de las áreas prioritarias de actuación «la lucha contra el avance de la desertificación», donde la creación, recuperación, regeneración y protección de las masas forestales se consideran elementos claves para el equilibrio ecológico y climático.

La Estrategia Española para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y la Estrategia Forestal Española (documento de tránsito para definir un Plan Forestal Español y promulgar una nueva Ley de Montes), ambas aprobadas en 1999, significan, así mismo, un avance importante en el proceso de evolución y adaptación del Estado Español a las determinaciones internacionales y europeas en materia de bosques.

OBJETIVOS BÁSICOS DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA PARA LA CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

- La cooperación activa entre todas las partes implicadas, instituciones públicas y privadas, colectivos sociales y económicos, para lograr el compromiso de toda la sociedad para la conservación de la diversidad biológica, a través de su uso racional y, por tanto, sostenible.

- La incorporación de los principios de restauración, conservación y uso sostenible de la diversidad biológica a los procesos de planificación y ejecución de las políticas sectoriales.

- La creación de los mecanismos necesarios para la planificación de la gestión y conservación a medio y largo plazo de los recursos naturales.

- El fomento de la investigación, conocimiento y formación en materia de diversidad biológica.

- El fomento de la educación, divulgación e información dirigidas a aumentar la conciencia ciudadana y a alcanzar la implicación social en la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.

- La articulación de los instrumentos normativos y financieros necesarios, ya sea mediante la adaptación de los existentes o a través de la creación en su caso de otros nuevos.

- El impulso de una activa cooperación internacional en este ámbito, mediante programas bilaterales y multilaterales, y la participación activa en todas las iniciativas que surjan entre los países encaminadas a una mejor conservación del patrimonio natural.
OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA FORESTAL ESPAÑOLA (EFE)

De acuerdo con los principios esenciales de sostenibilidad y multifuncionalidad, la Estrategia Forestal Española plantea como objetivos centrales:

- Garantizar la gestión sostenible de los espacios forestales.
- Mejorar el cumplimiento de la función protectora y ambiental de los montes, incrementar el nivel biológico y la dinámica evolutiva de la cubierta forestal y restaurar los ecosistemas forestales.
- Desarrollar acciones para conservar la diversidad biológica en espacios forestales especiales y adecuar el uso social en los montes.
- Procurar la adecuada protección de los espacios forestales frente a los agentes nocivos que las amenazan y la defensa de su integridad territorial.
- Promocionar la divulgación de una nueva cultura forestal.
- Diseñar el adecuado marco de colaboración entre los sectores institucionales y agentes sociales implicados en el mundo forestal.
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

Se puede observar que desde la aprobación del PFA en 1989 el marco normativo y de directrices a nivel internacional, europeo y estatal ha variado sensiblemente, poniéndose, a su vez, de manifiesto el carácter pionero del PFA de 1989, ya que, en gran medida, muchas de las nuevas orientaciones se encontraban de forma más o menos expresa, contempladas en dicho Plan, y, sobre todo, se constata el valor de éste como primera estrategia forestal con amplia proyección espacial y temporal en una región significativa del ámbito europeo.

No obstante, como ya se indicó, la adecuada aplicación y desarrollo del Plan precisaba del establecimiento y desarrollo de diversas herramientas que garantizasen el logro de sus objetivos, siendo en este sentido en el que se producen cambios importantes en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Ley Forestal Andaluza y Reglamento

El primer referente legal en materia forestal de la Comunidad Autónoma de Andalucía se produce con la aprobación de la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía. En ella son definidos los montes o terrenos forestales por sus propias características y valores, se les otorga la consideración de elementos integrales de la ordenación del territorio y se incluye en dicho concepto los enclaves forestales en terrenos agrícolas. Con esta Ley son elevados a imperativo legal algunos de los objetivos esenciales planteados en el PFA.

El Reglamento Forestal de Andalucía, en desarrollo de esta Ley, es aprobado por Decreto 208/1997, de 9 de septiembre, el cual desarrolla los contenidos de la Ley y pone especial énfasis en la ordenación de usos y aprovechamientos de los recursos naturales en terrenos forestales. La Ley Forestal asume los Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) establecidos en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, como la mejor garantía del cumplimiento de los objetivos forestales dictados por la primera. El Reglamento establece, a tal efecto, la realización de los PORN en terrenos forestales y el alcance y modalidad de aplicación de éstos a fin de garantizar la racionalidad en el manejo de los recursos naturales, en el sentido de permitir el máximo beneficio en el presente en compatibilidad con la preservación de los recursos de las generaciones venideras. La consecución de los objetivos fijados por la Ley precisan de la elaboración y aprobación de los PORN en el marco del Plan Forestal Andaluz.
OBJETIVOS DE LA LEY, DE 15 DE JUNIO DE 1992, FORESTAL DE ANDALUCÍA (ARTÍCULO 5)

Son objetivos de la Ley en su ámbito de aplicación —todos los terrenos forestales con independencia de su titularidad— los siguientes:

- La protección y conservación de la cubierta vegetal, del suelo y de la fauna, todo ello en consonancia con los objetivos fijados por la legislación medioambiental.

- La restauración de los ecosistemas degradados, especialmente los sujetos a procesos erosivos y desertificación.

- Propiciar la adecuada asignación de usos del suelo y la utilización de los recursos naturales renovables.

- Garantizar la integración del uso social, productivo y recreativo de los terrenos forestales, contribuyendo a la mejora de la calidad de vida, de la salud y de las condiciones sociales y económicas de las comunidades rurales.

- Posibilitar una efectiva participación social en las decisiones sobre las materias contenidas en la presente Ley, con especial atención a los intereses municipales y de las demás entidades locales.
La Consejería de Medio Ambiente y la nueva política ambiental de Andalucía

La reunión de la mayor parte de las competencias en materia de desarrollo forestal en un único órgano era otra de las condiciones necesarias para la mayor eficacia de la gestión forestal; ello tiene lugar en 1994 con la creación de la Consejería de Medio Ambiente (CMA), la cual, en coherencia con los objetivos de integración de los objetivos ambientales y forestales que presiden las orientaciones internacionales y de la Unión Europea al respecto (Cumbre de Río y Quinto Programa, fundamentalmente), elabora el Plan de Medio Ambiente de Andalucía, aprobado por Consejo de Gobierno en diciembre de 1997, para el periodo 1997-2002. Ello supone un paso importante en la incorporación de las directrices más avanzadas en materia forestal y ambiental. En consecuencia, y de acuerdo con los mecanismos de adecuación del Plan a los cambios sociales, económicos y ambientales previstos por el PFA aprobado en 1989, tiene lugar la primera Revisión del PFA (1997-2001).

Reestructurar y adecuar los objetivos

El balance de los primeros cinco años del PFA puso de manifiesto que la lucha contra la erosión y desertificación, la lucha contra los incendios forestales y la satisfacción de la demanda social y recreativa mediante la creación de instalaciones de uso público son necesidades a las que de forma prioritaria ha de atender la política forestal andaluza, lo que, unido a la necesidad de incorporar y/o desarrollar los objetivos y prioridades definidas a nivel internacional y de la Unión Europea, (y, en particular, a los mecanismos de intervención de los fondos europeos a través del MAC 94-99), conduce a una reestructuración de los objetivos intermedios y específicos del PFA adaptada a las nuevas necesidades globales y concretas respecto a la acción sobre los recursos naturales.

PROGRAMAS/OBJETIVOS INTERMEDIOS DEL PFA

- Restauración de ecosistemas degradados y lucha contra la erosión y desertificación.
- Defensa del medio natural frente a incendios forestales.
- Defensa frente a plagas, enfermedades y agentes contaminantes.
- Gestión en Espacios Naturales Protegidos.
- Utilización de los recursos naturales renovables.
- Uso público, turístico-recreativo y cultural del medio natural.
- Vías pecuarias y diversificación del paisaje rural.
La revisión del Plan Forestal Andaluz

En el contexto del Plan de Medio Ambiente de Andalucía, el PFA, sin perder su virtualidad original se integra en éste, quien le reserva la misión y objetivo general de «gestionar los recursos naturales y la utilización de los recursos naturales renovables en un contexto de desarrollo sostenible».

La planificación y estructuración a través de objetivos intermedios que plantea la revisión del PFA en el nuevo contexto de la política medioambiental andaluza responde a la necesidad de contemplar la complejidad, complementariedad y sinergia de la mayor parte de las actuaciones forestales, de acuerdo con el nuevo proceso de integración de objetivos forestales y ambientales que tiene lugar en todos los ámbitos de reflexión y decisión política al respecto, lo que, en cierto sentido le atribuye la cualidad de objetivos estratégicos del Plan.

En la nueva estructura resalta el carácter programático que se atribuye al logro de los objetivos del Plan, conforme al proceso dinámico de evolución de los acontecimientos en la materia tanto en la Comunidad Autónoma de Andalucía como en los diversos escenarios analizados, siendo incorporados a este nivel algunos elementos novedosos o que constituían objetivos poco relevantes en el pasado, así como otros son reorientados y categorizados al nivel que exigen las circunstancias del momento.
OTRAS REFERENCIAS

Con independencia del nuevo marco administrativo y de la normativa básica de referencia del PFA, la nueva programación contempla otras acciones que son reguladas y/o desarrolladas a lo largo de este periodo, entre las que sobresalen:

Ley de Incendios Forestales

En la normativa contra incendios forestales sobresalen principalmente el Decreto 470/1994, de 20 de diciembre, de prevención de incendios forestales y la aprobación del Plan de lucha contra incendios forestales (Plan INFOCA) por Decreto 108/1995, que establece los mecanismos y creación de dispositivos coordinados para incrementar la eficacia frente a incendios.

La persistencia de problemas asociados a la generación de los incendios forestales, de tipo social, económico y por factores naturales, que ya vienen siendo objeto de regulación diversa, conduce finalmente a la creación y aprobación de la Ley 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha contra incendios forestales, que regula, entre otras, la instauración de mecanismos de gestión preventiva y la creación de incentivos a particulares y el establecimiento de un régimen sancionador eficaz.

Planificación en el medio natural

Desde la aprobación de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (EE.NN.PP) y se establecen medidas adicionales para su protección, se va sucediendo la aprobación de los instrumentos de ordenación, uso y gestión de los EE.NN.PP, así como el desarrollo del inventario.

En 1994 se aprueban la mayor parte de los PORN y PRUG de los Parques Naturales Andaluces (19 Parques); en 1997 se aprueba el PORN y el PRUG del Parque Natural de Doñana y en 1999 se aprueba el PORN y PRUG de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas, así como es aprobado el PORN de las Sierras de Alhama, Tejeda y Almijara, realizando este último con carácter previo a la declaración del Parque Natural. También son aprobados en 1999 los PORN de tres Reservas Naturales malagueñas.

Así mismo, en estos últimos años son declarados nuevos espacios y ampliados otros, entre los que destaca la creación mediante Ley 3/1999, de 11 de enero, del Parque Nacional de Sierra Nevada y la de Parque Natural de las Sierras de Tejeda, Almijara y Alhama, por Decreto 191/1999, de 21 de septiembre.

La declaración como Reserva de la Biosfera del Cabo de Gata-Níjar en 1997 viene a constituir el séptimo espacio andaluz con esta categoría, junto a las Reservas de la
Biosfera declaradas con anterioridad (Doñana, Marismas del Odiel, Grazalema, Sierra Nevada, Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas y Sierra de las Nieves).

Pero en estos años la planificación en el medio natural no se limita a los espacios naturales protegidos; así ocurre con la adopción de la figura de los PORN como los instrumentos más adecuados para alcanzar los objetivos forestales fijados por la Ley Forestal de Andalucía.

Igualmente, se trata de un periodo decisivo en la integración progresiva en los procesos de planificación del conjunto de valores naturales, sociales y culturales asociados a un determinado territorio con independencia de que se trate de espacio natural protegido o no, adquiriendo cada vez mayor importancia el favorecimiento de la interconexión de los espacios protegidos.

Este enfoque preside el proceso de definición de los LIC (Lugares de Interés Comunitario) de nuestra Comunidad Autónoma para su integración en la Red Natura 2000 y constituye la principal referencia del establecimiento futuro de una red de corredores ecológicos en Andalucía, así como es uno de los fundamentos esenciales en la recuperación y revitalización de las vías pecuarias del territorio andaluz.

En coherencia con la filosofía de integración de espacios naturales, en 1997 se inicia el proceso de configuración de una Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, considerado de máxima importancia para regular la gestión coordinada de los espacios y el desarrollo de modelos de gestión coordinados acordes con la tipología de espacios naturales andaluces.
Protección de las especies silvestres

En materia de protección de las especies de flora y fauna silvestres, aparte de la de la declaración de las ZEPAS (Zonas de Especial de Protección para las Aves) de acuerdo con la Directiva Aves 79/409/CEE y de la propuesta de los LICs en aplicación de la Directiva Hábitats, 92/43/CEE, las especies protegidas han sido objeto de resoluciones diversas para su gestión, así como ha continuado el desarrollo de inventarios y las tareas de censos y otros seguimientos de las poblaciones silvestres.
EVOLUCIÓN DEL ESCENARIO FORESTAL 1990-1999

Constituyen normas sobresalientes el Decreto 194/1990, de 19 de junio, por el que se establecen las normas de protección de la avifauna para las instalaciones eléctricas de alta tensión con conductores no aislados y el Decreto 104/1994, de 10 de mayo, por el que se establece el Catálogo Andaluz de Especies de Flora Silvestre Amenazada.

Regulación de la caza y la pesca

También la caza y la pesca han sido objeto de regulación diversa. Entre ellas destacan las normas que regulan la capacitación de los cazadores y pescadores para el ejercicio de su actividad y el control de ésta, por el Decreto 272/1995, de 31 de octubre, por el que se regula el examen del cazador y pescador, el Registro Andaluz de caza y pesca continental y expedición de licencias. En 1998 se pone en marcha la organización de exámenes y cursos y en 1999 tiene lugar el desarrollo del registro de caza y la implantación de la tarjeta de identificación del cazador y pescador (Orden de 31 de marzo de 1998 y Orden de 26 de marzo, respectivamente).

Vías pecuarias

El Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía aprobado por Decreto 155/1988, de 21 de julio, establece el marco normativo para la recuperación de las vías pecuarias, su deslinde, clasificación y asignación de usos compatibles o complementarios con los usos tradicionales.

Ayudas forestales, agroambientales y al desarrollo rural

Los regímenes de ayudas establecidos por el R(CEE) 2080/92, como consecuencia de la Reforma de la Política Agrícola Común, son aplicados en Andalucía mediante Decreto 73/1993, de 25 de mayo, y otros posteriores que lo modifican, por el que se fomenta un régimen de ayudas a las inversiones forestales en tierras agrarias y Decreto 303/1995, de 26 de diciembre, por el que se establece un régimen de ayudas para fomentar las acciones de desarrollo y ordenación de los bosques en zonas rurales, modificado por Decreto 31/1998, de 17 de febrero.

También es aplicado en Andalucía un régimen de ayudas para estimular prácticas agrícolas compatibles con las exigencias del medio ambiente que emana del R(CEE) 2078/92, que tras su aplicación a diversos cultivos significativos de Andalucía, en 1999 se hace extensivo a las dehesas andaluzas y a las ZEPAs mediante órdenes conjuntas de las Consejerías de Agricultura y Pesca y de Medio Ambiente.

Finalmente en 1999, se concluye en la necesidad de establecer un marco común que coordine y complemente las líneas actuales a favor del desarrollo rural sostenible, lo que es regulado por R(CEE) 1257/99 del Consejo, de 17 de mayo, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA y por el que se modifican determinados Reglamentos, entre los que figuran los anteriores.
PRINCIPALES ORIENTACIONES, DIRECTRICES Y NORMATIVA
EN MATERIA FORESTAL

INTERNACIONAL

— La Cumbre de Río de 1992 constituye el punto de partida del desarrollo de una nueva política medioambiental, dando un paso decisivo en la integración de los objetivos forestales y ambientales con el «reconocimiento del papel de los bosques en la conservación de los recursos genéticos de la humanidad, en el equilibrio climático y en el desarrollo sostenible».

— Tras la firma del Convenio de Lucha contra la Desertificación (París 1994), tiene lugar la Declaración Internacional de Principios sobre los Bosques, siendo finalmente aprobado en el seno de la Asamblea de las Naciones Unidas, en 1997, el siguiente texto: «La ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques son fundamentales para el desarrollo social y económico, la protección del medio ambiente y los sistemas sustentadores de la vida en el planeta. Los bosques son parte integrante del desarrollo sostenible».

— Tras las Conferencias Interministeriales sobre los bosques europeos, donde se considera que no está contemplada suficientemente la necesidad de sentar las bases para el desarrollo de una estrategia específica para el monte mediterráneo, la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía promueve la celebración de una Conferencia Internacional sobre la Conservación y Uso Sostenible del Monte Mediterráneo en Benalmádena (Málaga), en octubre de 1998, con la finalidad de crear un marco expreso de referencia para el monte mediterráneo.

UNIÓN EUROPEA

— La Comunidad Europea suscribe en la Cumbre de Río en 1992 los Convenios sobre cambio climático y diversidad biológica.

— El Quinto Programa Comunitario sobre política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, aprobado por la Comisión Europea en marzo de 1992, contempla que «la protección del medio ambiente en el espacio rural comunitario precisa del establecimiento de medidas para la creación y recuperación de masas forestales, de acuerdo con su múltiple funcionalidad, de la forestación de tierras agrícolas no viables desde el punto de vista productivo, la adopción de medidas para combatir los incendios forestales y la regeneración de masas con los métodos más adecuados». 
Con la reforma de la Política Agrícola Común en 1992 tiene lugar el establecimiento de «medidas forestales en la agricultura y acciones de desarrollo y aprovechamiento en bosques de zonas rurales, de métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural y para el desarrollo rural».

La Estrategia Europea de Conservación y Uso Sostenible de Diversidad Biológica, aprobada por la Comisión Europea en febrero de 1998, basa sus objetivos en materia forestal en el «reconocimiento de que los bosques poseen la mayor proporción de diversidad biológica de todos los ecosistemas naturales, en su importancia para combatir el cambio climático y reducir sus efectos sobre todos los sistemas vitales. De los ecosistemas forestales dependen muchas comunidades rurales para vivir, siendo la permanencia de sus recursos esencial para las generaciones actuales y futuras».

El Informe Thomas sobre silvicultura en la Comunidad Europea de 1996 plantea las bases sobre las que asentar el diseño de una Estrategia Forestal Europea que como tal es presentada en Comunicación de la Comisión al Consejo y Parlamento Europeo en noviembre de 1998. Su objetivo general es potenciar el desarrollo y gestión sostenible de los bosques de acuerdo con los principios forestales adoptados en la Cumbre de Río, y derivaciones, y Conferencias Interministeriales sobre bosques europeos.

ESTATUAL

La Estrategia Nacional de Medio Ambiente, de 1994, plantea entre las áreas prioritarias de actuación «la lucha contra el avance de la desertificación», donde la creación, recuperación, regeneración y protección de las masas forestales se consideran elementos claves para el equilibrio ecológico y climático.

La Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica, de 1999, plantea como aspectos claves de sus objetivos básicos «el compromiso de la sociedad para la utilización racional de los recursos; la incorporación de los principios y objetivos de diversidad biológica en los procesos de planificación y políticas sectoriales; el fomento de la investigación, educación, divulgación e información en materia de biodiversidad; la articulación de instrumentos financieros y normativos; la cooperación internacional (programas bilaterales y multilaterales)».

La Estrategia Forestal Española, de 1999, plantea como aspectos claves de sus objetivos «la gestión sostenible de los espacios forestales; mejorar el cumplimiento de la función ecológica de los montes, del nivel biológico, cubierta vegetal y restauración de ecosistemas; acciones especiales de conservación de diversidad biológica y adecuación del uso social; protección frente a agentes nocivos; divulgación de una nueva cultura forestal; diseño marco de colaboración entre sectores institucionales».
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

— El PFA aprobado en 1989 contempla contenidos desarrollados posteriormente en las orientaciones que emanan en los ámbitos internacional, europeo y estatal, así como constituye fuente de inspiración permanente para posteriores determinaciones en materia de política forestal andaluza. En estos diez años se incrementa notablemente la capacidad de autogobierno en materia forestal de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

— Con la aprobación de la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía se cumple uno de los requisitos imprescindibles para el cumplimiento de los objetivos del Plan Forestal Andaluz. En ella, «los montes o terrenos forestales son definidos en función de sus propias características, superando así el carácter residual que se les atribuía en el pasado; se les otorga la consideración de elementos integrales de la ordenación del territorio y se incluyen como tales los enclaves forestales en terrenos agrícolas».

— El Reglamento Forestal de Andalucía, aprobado por Decreto 208/1997, de 9 de septiembre, desarrolla el contenido de la Ley y, entre otras, pone especial énfasis en la ordenación de usos y aprovechamientos de recursos naturales en terrenos forestales. La consecución de objetivos descritos en la Ley precisan, así mismo, de la elaboración de los PORNs en el marco del PFA.

— Con la creación de la Consejería de Medio Ambiente, por Decreto del Presidente 148/1994, de 2 de agosto, tiene lugar la reunión de la mayor parte de las competencias en materia de desarrollo forestal de la Comunidad Autónoma de Andalucía.


— De acuerdo con las determinaciones del PMA-A y las previsiones del PFA aprobado en 1989, mediante revisión del PFA, 1997/2001, aprobada por Consejo de Gobierno en diciembre de 1997, los objetivos se adecuan a las nuevas circunstancias socioeconómicas y ambientales. La nueva estrategia contempla la integración y sinergia de las actuaciones forestales para lograr los objetivos del Plan, que son estructurados a nivel de los siguientes programas/objetivos intermedios: restauración de ecosistemas degradados y lucha contra la erosión y desertificación; defensa del medio natural frente a incendios forestales; defensa frente a plagas, enfermedades y agentes contaminantes; gestión de espacios naturales protegidos; utilización de los recursos naturales renovables; uso público, turístico-recreativo y cultural del medio natural; recuperación y conservación de las vías pecuarias y diversificación del paisaje rural.
— En desarrollo de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, se suceden la aprobación de los instrumentos de ordenación, uso y gestión de gran parte de los Espacios Naturales Protegidos andaluces (EE.NN.PP), así como tiene lugar el desarrollo del inventario de EE.NN.PP, mediante la declaración y/o ampliación de nuevos espacios. La identificación y propuesta de Lugares de Interés Comunitario, susceptibles de incorporarse a la Red Natura 2000 y la creación de corredores ecológicos que interrelacionen los distintos espacios naturales andaluces complementan las tareas de identificación y selección de ámbitos de protección del patrimonio natural andaluz.

Otras referencias normativas de relevancia en materia de desarrollo forestal:
— Decreto 272/1995, de 31 de octubre, por el que se regula el examen del cazador y pescador, el Registro andaluz de caza y pesca continental y expedición licencias y órdenes posteriores.
— Decreto 104/1994, de 10 de mayo, por el que se establece el Catálogo andaluz de especies de flora silvestre amenazada y diversas resoluciones sobre la gestión de las especies silvestres.
— Decreto 73/1993, de 25 de mayo, y posteriores de modificación, y el Decreto 31/1998, de 17 de febrero, por los que se establecen regímenes de ayudas a las inversiones forestales en tierras agrarias y para fomentar acciones de desarrollo y aprovechamiento de los montes en zonas rurales.