



septiembre 2001

LA PLANIFICACIÓN FORESTAL EN ESPAÑA

Un análisis sobre las deficiencias en la participación social, enfoque integrador y el cumplimiento de los planes en la planificación forestal autonómica.

1. ATRAPADOS EN LA CONFUSIÓN

Resulta generalizada la percepción de que no ha existido política forestal en España durante las dos últimas décadas. La incertidumbre se prolonga todavía hasta el día de hoy, viviendo el mundo forestal en un estado de confusión (Alcanda, 2000).

Dejando en evidencia a una administración central que no ha sido capaz de liderar, siquiera coordinar, los cambios necesarios en materia legal y de planificación, los nuevos modelos forestales se empezaron a gestar a partir de 1986 en las respectivas Comunidades Autónomas.

Una década después de que las primeras CC.AA. empezaran a asumir sus competencias en materia forestal, el Ministerio español de Medio Ambiente, de acuerdo con los compromisos de España en los organismos internacionales, aprobó durante la legislatura pasada los documentos relativos a la Estrategia Española para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica y la Estrategia Forestal Española (en adelante EFE), éste último como posible nexo entre las directrices de la UE y las actuaciones de las CC.AA. competentes en la materia.

La EFE, como documento estratégico, carecía de soporte jurídico, calendario y presupuesto. Pero incluso en las propuestas de coordinación y conservación, la EFE es hoy un documento olvidado por la administración estatal y autonómica, quizás por haber sido liderado por un Director General que no pertenecía al "cuerpo", abusaba de guiños conservacionistas y toleraba la participación del movimiento ecologista en la redacción del documento. El informe de la Secretaría General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del PSOE sobre la EFE ha señalado el incumplimiento generalizado

de todas las propuestas que realizó el documento en su día, delatando, sobre todo, el desinterés del Gobierno por estos temas.

Años antes de la aprobación de la EFE, en 1997, el Panel Intergubernamental de Bosques de Naciones Unidas propuso organizar los progresos hacia una gestión forestal sostenible en torno a la elaboración de Programas Forestales Nacionales. Como consecuencia de la nueva directriz, un nuevo documento se está gestando en los despachos de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza: el Plan Forestal Nacional (PFN). El borrador, que está a disposición de todo el sector forestal de manera oficiosa, no está siendo diseñado desde el enfoque de la participación. A la petición del documento por parte de los representantes ecologistas en el Consejo Forestal Nacional (órgano que no se ha reunido nunca desde su constitución), la actual Directora General de Conservación ha respondido negativamente.

La lógica planificadora dice que después de un Libro Blanco se redacta una Estrategia y, después, un Plan, de donde se derivan, a su vez, programas y proyectos. Pues no. En España, un equipo liderado por Ramón Tamames está redactando, parece ser, un “Libro Blanco Forestal”, cuya finalidad se desconoce. Pese a la parálisis, los dineros para la elaboración de documentos inservibles siguen saliendo de las arcas públicas.

En un último esfuerzo por engrosar el número de documentos y planes, al día siguiente de que el Senado Español aprobara el Plan Hidrológico Nacional, el Ministro de Medio Ambiente anunció a bombo y platillo y con un amplio y costoso despliegue publicitario la elaboración de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, donde se enmarcarían, según hemos sabido después, la Estrategia Española de Conservación de la Biodiversidad y la Estrategia Forestal Española.

En definitiva, lo único claro que se deriva de esta secuencia sin sentido de estrategias, libros blancos y planes, es que la confusión e indecisión en materia forestal van a seguir reinando por algún tiempo en el panorama forestal español.

2. LOS PLANES FORESTALES AUTONÓMICOS.

El análisis comparativo de los planes forestales autonómicos se enfrenta en un primer momento con la dificultad de delimitar qué es realmente un plan forestal, cuando la realidad indica que bajo este epígrafe encontramos documentos de diversa índole concebidos con muy diferentes objetivos y metodologías. Las CC.AA han elaborado marcos directores, libros blancos, documentos estratégicos o, directamente, programas de inversiones para acceder a los fondos europeos de la Agenda 2000.

Y esta diversidad de intenciones y metodologías se produce al mismo tiempo que el lenguaje se homogeniza y las primeras páginas de todos los documentos, planes y estrategias se llenan de las mismas palabras “tótem”: multifuncionalidad, gestión sostenible o conservación de la biodiversidad. Toda la planificación forestal persigue lo mismo, pero ni las metodologías de redacción se parecen, ni los esfuerzos por la participación han sido los mismos, ni los presupuestos están relacionados con la magnitud del sector forestal en

cada CC.AA., ni tan siquiera los planes abordan ámbitos de actuación parecidos.

En el momento que se aprueba la EFE, septiembre de 1999, existían, según Pedro Alcanda, 12 documentos sobre política forestal o planes forestales autonómicos. Siguiendo la tradición benévola y autocomplaciente de los protagonistas de la política forestal en nuestro país, la misma EFE afirmaba que *“los objetivos de estos planes asumen los principios que marcan los criterios internacionales, y las estrategias coinciden en llevar la administración y gestión de usos múltiples hacia un manejo integrado y sostenible del medio natural (...)”*. Pero la realidad ha sido otra y no es precisamente como lo cuenta la administración.

A fecha de hoy, el estado de la planificación forestal autonómica en el Estado Español se encuentra en la siguiente situación:

- CC.AA. con Estrategias o Planes Forestales aprobados o en ejecución, con inversiones cuantificadas: Andalucía, 1989; Galicia, 1992; Castilla-La Mancha, 1994; Cataluña, 1994; Navarra. 1997; Madrid, 1999; Canarias, 1999.
- CC.AA. con Estrategias o Planes Forestales en fase de redacción y/o aprobación inminente: Asturias, Aragón, Castilla y León, Extremadura, Murcia y Cantabria.

A los que hemos participado en algunos de los procesos de redacción, alegación o consultas de esta profusión de planes forestales, estrategias, libros blancos y programas nos queda la duda de si se ha llegado más lejos que la simple modificación del lenguaje y la modernización de los planteamientos teóricos y conceptuales. Al mismo tiempo que hemos sido testigos de la asimilación de un discurso ambiental (sostenible, multifuncional, biodiversidad) por parte de los mismos agentes sociales que renegaban hace algunos años de esos conceptos, hemos visto con perplejidad como algunas CC.AA, como Galicia o el País Vasco, han realizado autoproclamaciones de “gestión forestal sostenible” en su ámbito territorial, precisamente en contextos de política forestal monopolizada por sector productivo con marginación absoluta de la conservación de bosques autóctonos y especies amenazadas.

Dada la gran cantidad de elementos diferenciables en la planificación forestal, el presente análisis ha escogido para su comparación los siguientes aspectos:

- a) El esfuerzo en el proceso de participación y consenso
- b) La visión integradora: el equilibrio entre conservación y producción.
- c) Los resultados o primeras evaluaciones de los planes.

2.1. El estilo de planificación y la participación pública

La participación de los diversos agentes sociales en el proceso de planificación ha sido reivindicada desde diversos foros y organismos internacionales.

La Agenda 21, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), establece en uno de sus preámbulos que *“uno de los requisitos fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible es la amplia participación de la opinión pública en la adopción de decisiones. Además, en el contexto más concreto del medio ambiente y el desarrollo, se ha hecho evidente la necesidad de emplear nuevas formas de participación”*.

El informe Bianco sobre la Política forestal francesa para el siglo XXI recuerda que *“los programas forestales se deberán concebir y ejecutar de “abajo hacia arriba”, con la participación y consenso de los sectores institucionales locales y agentes sociales implicados”*. Focalizado en los propietarios forestales, pero extensible a nuestro entender a la amplitud de agentes sociales interesados en los bosques, la Estrategia Forestal de la Unión Europea (1998) establece la necesidad de fomentar *“un planteamiento participativo y transparente con todos los interesados”*.

Por tanto, desde principios de la década de los 90 (y más con el precedente del Plan Forestal Andaluz), parecía ineludible que en la elaboración de la planificación forestal autonómica las diversas CC.AA. deberían esforzarse en diseñar procesos de participación capaces de lograr consensos amplios y compromisos vinculantes con las partes implicadas. Y así ocurrió con los Planes de, por ejemplo, Castilla-La Mancha y Navarra, además del citado Plan Forestal Andaluz.

Pero incluso después de que el Panel Intergubernamental de Bosques de Naciones Unidas apoyara una planificación “de abajo a arriba”, las CC.AA. que han asumido la tarea en los últimos años han utilizado sistemas de participación pobres que denotan una falta de interés por el consenso social. En algunos casos, como Cataluña, el movimiento ecologista fue expresamente excluido por considerarlo un sector con demasiado poder (cuadro 1). En Castilla y León, la marginación del movimiento ecologista afecta, parece ser, solo a Greenpeace.

Cuadro 1.
Interlocutores en el ámbito forestal según el Plan Forestal de Cataluña, 1994

INTERLOCUTORES EN EL ÁMBITO FORESTAL
<ul style="list-style-type: none">• Mesa intersectorial de la Madera• Mesa sectorial de la trufa y del corcho• Instituto Catalán del Corcho• Agrupaciones de Defensa Forestal• Agrupaciones de viveristas• Sindicatos

El interés por el consenso social, imprescindible por otro lado para alcanzar de mejor manera los objetivos del plan, puede evaluarse por la complejidad y multidisciplinaridad del proceso de redacción de los planes y el rango de posibilidades utilizadas para aumentar la participación. Peter Glück y Johannes Voitleithner, del Instituto de Política y Economía del sector Forestal de Viena (Austria), realizaron un análisis de este tipo para el conjunto de los Planes Forestales de la Unión Europea¹, cuya metodología ha inspirado una parte importante de este apartado.

Según estos autores, el estilo de planificación forestal se debate entre dos polos opuestos: los procesos de planificación tecnocráticos (de arriba a abajo) y los modelos de planificación que buscan la participación del mayor rango de intereses durante la redacción del plan (de abajo a arriba).

Adaptando al caso español las categorías utilizadas por Glück & Voitleithner para clasificar los países europeos en función del grado de consenso/imposición de sus políticas forestales, en nuestro país podemos encontrar modelos de planificación forestal donde se han utilizado los siguientes recursos para la búsqueda de consenso y participación:

- Firma de un “pacto” a modo de compromiso entre la administración y los agentes sociales para el cumplimiento del plan mediante mesas de seguimiento o similares.
- Proceso metodológico complejo, abierto a la diversidad de enfoques (multidisciplinaridad), con participación a la totalidad de los agentes sociales (incluidos ecologistas) mediante la formación de equipos y grupos de trabajo que elaboran el borrador del plan, con la participación de ámbitos profesionales diversos, universidades, tanto para la realización del diagnóstico como para la redacción de los diferentes programas.
- Celebración de Jornadas, exposiciones itinerantes, envío del borrador a entidades públicas y privadas, mesas redondas, etc.
- Redacción del plan por una empresa consultora y/o universidad.
- Redacción del plan por una empresa consultora con participación de algunos técnicos y especialistas adscritos o no a la administración.
- Grupos de trabajo y reuniones de discusión dentro del Consejo Forestal regional y/o Consejo Asesor de Medio Ambiente durante la discusión del Plan.
- Celebración de sesiones de consultas a los actores implicados en las Comisiones de Medio Ambiente/Ordenación del Territorio en los parlamentos autonómicos.
- Trámite de información pública.
- Etc.

En función de esta diversidad de mecanismos posibles utilizados durante el proceso de redacción de planes forestales se han elaborado cuatro

¹ Glück, P. & Voitleithner, J. (2000). Operational Definitions of Sustainable Forest Management. En Primer Seminario Europeo Cost E19. Planes Forestales Nacionales. Contexto Social y Político. Bloque de Ponencias 1. Madrid, 18-21 Octubre de 2000.

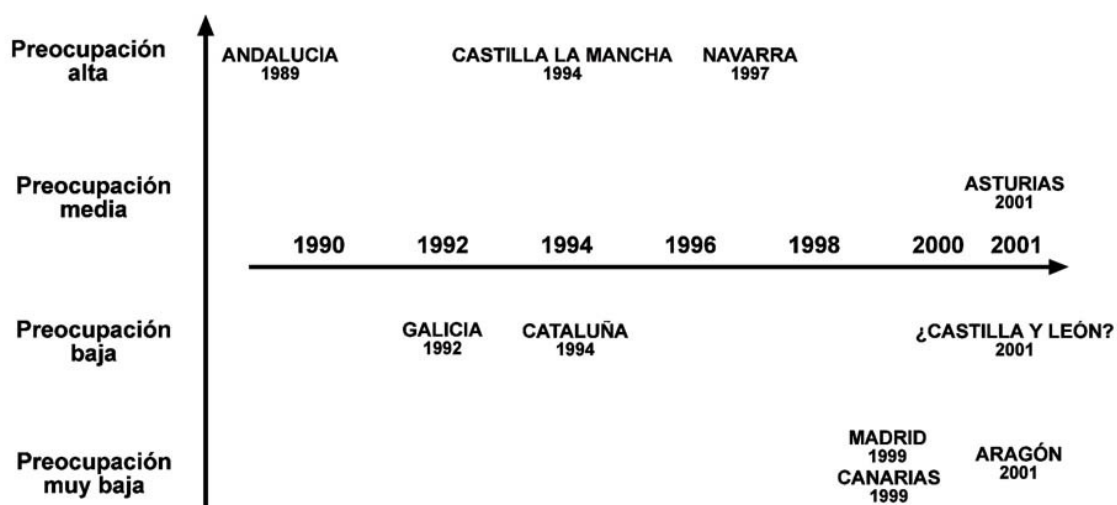
categorías de acuerdo al esfuerzo realizado por el consenso y la participación, expresadas en el siguiente cuadro 2.

Cuadro 2

NIVELES DE PREOCUPACIÓN POR EL CONSENSO Y LA PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES FORESTALES	
PREOCUPACIÓN MUY BAJA	
- Redacción del Plan por parte de la Administración o una empresa consultora.	
PREOCUPACIÓN BAJA	
- Redacción del Plan por parte de la Administración o empresa consultora con participación limitada a pocos grupos de interés y/o con marginación de sectores sociales y/o enfoques sectoriales.	
PREOCUPACIÓN MEDIA	
- Redacción del Plan por parte de la administración/empresa consultora, con consultas a todos los grupos de interés, aportaciones del Consejo Forestal/Consejo Regional de Medio Ambiente e integración de todos los enfoques.	
PREOCUPACIÓN ALTA	
- Redacción del Plan a cargo de grupos de trabajo, con la participación efectiva de un amplio rango de grupos de interés reunidos en mesas sectoriales. Elaboración participativa e integradora.	
- Consenso alcanzado tras un pacto social entre todos los agentes implicados.	

Como resultado de la aplicación de estas categorías, el gráfico 1 muestra el panorama de 10 de los Planes Forestales aprobados hasta la fecha según el grado de consenso alcanzado y la complejidad del proceso de participación a la hora de elaborar el Plan.

Gráfico 1: Estilo de planificación en las diferentes CC.AA. en función de la preocupación por el consenso y la participación. Greenpeace, 2001.



2.2. El enfoque integrador

Es demasiado frecuente que los redactores de los planes, ingenieros de montes o técnicos forestales mayormente, confundan gestión forestal con gestión del medio natural, esto es, la parte con el todo. Así, los documentos elaborados bajo este equívoco suelen pecar de olvido de los espacios no arbolados, los ecosistemas acuáticos o las cavidades, por poner algunos ejemplos.

El enfoque exclusivamente forestalista repite atávicamente esa confusión histórica entre erosión potencial y erosión real, y/o minusvalora los paisajes no arbolados, esteparios o de matorral xérico vitales para el mantenimiento de la biodiversidad. También, y debido a esta falta de visión multidisciplinar, estos planes realizan afirmaciones faltas de rigor científico y peligrosas para la gestión del medio natural (el Plan de Aragón, por ejemplo, valora positivamente la introducción de especies exóticas en ambientes urbanos, citando el caso de la tortuga de florida).

Asturias y Aragón han aprovechado documentos anteriores, intentando integrar los aspectos de conservación dentro de planes forestales obsoletos, con un resultado mediocre. La precipitación en la aprobación del plan en esta última Comunidad Autónoma solo es entendible desde la urgencia de disponer un documento, aunque sea malo, para cobrar los fondos de la Agenda 2000.

Como en el caso de Canarias, la necesidad de contar con un documento que canalice los fondos europeos ha originado documentos que son únicamente un plan de inversiones restringidas al ámbito forestal, selvicultura, repoblaciones y restauración hidrológico forestal.

Algunas CC.AA. han ensayado un modelo de plan no limitado al ámbito forestal, un documento integral de conservación del medio natural, integrando en un plan estratégico los objetivos, medidas y medios de financiación de la gestión no solo de los montes, sino de los espacios protegidos (incluida la Red Natura 2000), especies, gestión cinegética y piscícola, restauración hidrológico-forestal, repoblaciones, plagas, vías pecuarias, etc. De este tipo serían el Plan Forestal de Navarra, el Plan de Conservación del Medio Natural de Castilla-La Mancha, el de Madrid o el Plan Forestal Andaluz, entre otros.

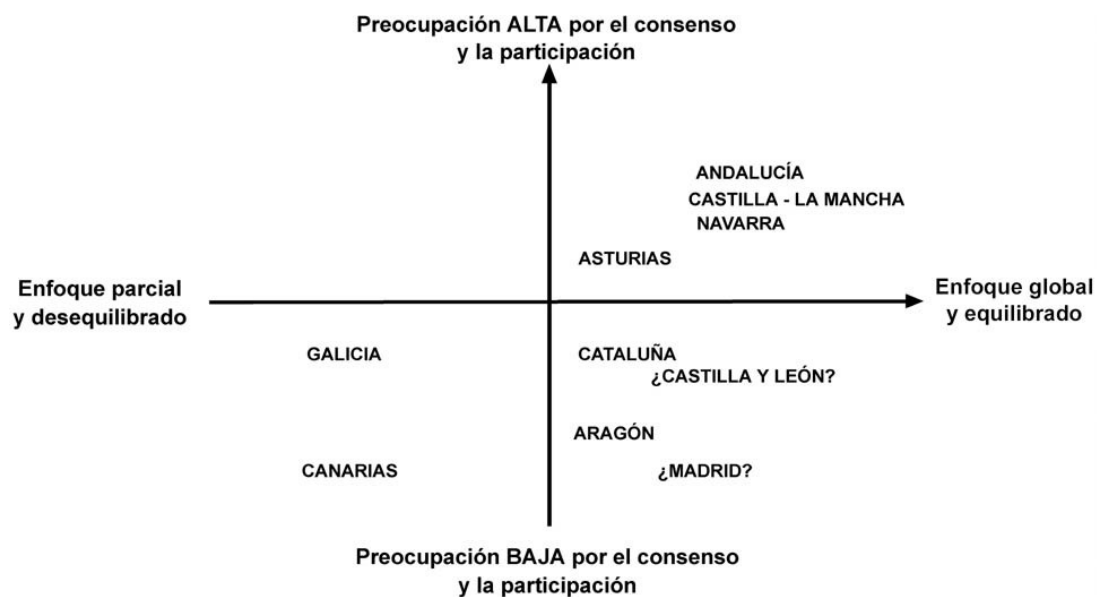
Según Pedro Alcanda *“el plan de Conservación de Castilla-La Mancha (1994) fue en su momento el que mejor relación estableció integrando adecuadamente la conservación de la biodiversidad y la gestión forestal. En la actualidad, sólo han superado este tratamiento los planes forestales más modernos: Navarra (1997), Aragón (1998) y Murcia (1999)”*. Estamos de acuerdo en el primer caso, en desacuerdo en el segundo, y, en el tercero, no existe un documento aprobado hasta la fecha.

Un último comentario. Pese a disponer de una Estrategia Forestal Española desde 1998, los Planes Forestales redactados y/o aprobados con posterioridad a la misma han hecho caso omiso a las propuestas realizadas por dicha estrategia, especialmente de aquellas con un mayor significado para la

conservación, como la Red de Conservación de Bosques Singulares, o temas de actualidad como la certificación forestal.

La valoración cualitativa de este factor integrador en la planificación forestal de las diversas CC.AA. ha sido reflejada en el gráfico nº 2.

Gráfico 2: Estilo de planificación en las diferentes CC.AA. en función de la preocupación por la participación y el enfoque integrador. Greenpeace, 2001.



2.3. Los resultados. Primeras evaluaciones de los planes

La experiencia acumulada hasta ahora por la planificación forestal en cuanto a su grado de cumplimiento ofrece para un balance negativo. Y esta primera estimación se produce en algunos planes que, paradójicamente, habían comenzado con bien pie.

Entre las razones que se pueden apuntar para explicar el incumplimiento de los planes forestales destaca la ausencia de unos presupuestos autonómicos concretos que sean aprobados cada año en los parlamentos autonómicos (Alcanda, 2000).

El análisis de los resultados ha sido posible en aquellas CC.AA cuyos planes llevan un tiempo de rodaje suficientemente amplio como para ser evaluados y, al mismo tiempo, el movimiento ecologista ha sido un agente activo ya sea en su elaboración, seguimiento o crítica hacia el mismo: estos son los de Andalucía, Galicia y Castilla-La Mancha.

2.3.1. El Plan Forestal de Andalucía

Juan Clavero, protagonista activo de los primeros pasos del Plan Forestal Andaluz, ha analizado recientemente el desarrollo del mismo, cuyos comentarios han sido recogidos para elaborar este apartado.

Clavero destaca en primer lugar que no existen estadísticas fiables para evaluar el cumplimiento del Plan Forestal, pues ni siquiera en los capítulos del Plan Forestal y en los presupuestos de la Consejería de Medio Ambiente y en las Memorias existe coincidencia, lo que dificulta esta evaluación externa global del cumplimiento del Plan Forestal en la primera década de ejecución.

En la memoria del quinquenio 1990-1994, la Junta de Andalucía afirmaba que se venía cumpliendo con las previsiones de inversiones y actuaciones del plan, pero lo cierto es que se realizaron importantes desviaciones entre las inversiones previstas y las ejecutadas, existiendo en este primer quinquenio un déficit total de inversión de más de 27.000 millones de Ptas. (Clavero, 2000).

El informe de Medio Ambiente en Andalucía de 1999 incluye un capítulo dedicado al balance del Plan Forestal Andaluz en la primera década de ejecución, 1990-1999. Según las estadísticas oficiales, se está cumpliendo el Plan Forestal, incluso que la inversión realizada, 28.000 millones de ptas. anuales, ha excedido la prevista, 23.000 millones de ptas. anuales. Lo cierto es que estas estadísticas se han inflado con una partida- que se ha convertido en la más importante en esta década- que ni siquiera estaba prevista en este Plan Forestal: las ayudas a la reforestación de tierras agrícolas, que han supuesto 72.000 millones de pesetas. A esta cantidad hay que sumar otros 15.000 millones de ptas. de subvención de ayuda al monte alcornocal, eufemismo que encubre rozas “a hecho” en los alcornocales que han supuesto una grave degradación ecológica de estos ecosistemas.

Para la comunidad científica el cumplimiento del Plan también arrojaba un déficit en fechas tan tempranas como 1993. Angel Martín, de la Universidad de Sevilla, señalaba que los aspectos de participación de los sectores afectados, que comenzaron con las mejores expectativas, no se estaban cumpliendo, ya que, a pesar del interés de la comunidad científica, ésta apenas intervenía en su desarrollo.

Los capítulos donde se han detectado un mayor incumplimiento es en el de tratamientos selvícolas, manejo de pastizales, obras de hidrología, plagas y enfermedades, red viaria y adquisición de terrenos forestales. En otros capítulos ha existido una mayor inversión de la prevista, destacando la lucha contra los incendios forestales –la segunda partida en importancia- que ha superado el 280% de lo previsto. . En uso público –ligado a la promoción turística, a veces poco deseable- se ha superado en un 300% lo previsto en el Plan Forestal. Este dato es de suma importancia, pues se han detraído inversiones para la regeneración y conservación de los montes, para aumentar las partidas dirigidas a la extinción de incendios, partidas que han supuesto una cuarta parte del total de inversión forestal en el primer quinquenio de aplicación del Plan.

También en las inversiones y actuaciones por provincias se ha detectado una cierta inercia, que ha llevado a realizar mayores esfuerzos inversores en aquellas provincias en las que existe una mayor superficie de montes públicos.

Al haberse incumplido claramente los objetivos de adquisición de terrenos –el Plan daba prioridad a los más degradados y con grave riesgo de

erosión-, las provincias con mayores problemas de desertificación siguen sin contar con el esfuerzo repoblador que el Plan preveía. Las repoblaciones previstas, 20.000 has/año en la primera década, han ido disminuyendo hasta caer en 1995 por debajo de las 10.000 has/año. Solo en Granada, con el 27% de las repoblaciones, se está cumpliendo con las previsiones del Plan Forestal, estando Almería y Málaga lejos de los objetivos previstos. Se han repoblado 127.000 has, con una inversión total de 20.000 millones de ptas. Huelva sigue siendo la provincia donde se centra este esfuerzo inversor.

En tratamientos selvícolas se han invertido unos 50.000 millones de ptas., la mitad de lo previsto.

2.3.2. El Plan Forestal de Galicia

En 1995, sólo 3 años después de haberse aprobado el Plan Forestal de Galicia, Roxelio Pérez Moreira, profesor de Edafología de la Universidad de Santiago, compareció en calidad de experto-asesor de la Asamblea de Grupos Ecoloxistas e Naturalistas de Galicia ante la Comisión Permanente del Parlamento de Galicia para el seguimiento del Plan Forestal.

Según Pérez Moreira, el Plan Forestal Gallego está diseñado básicamente para favorecer los rendimientos productivos mediante la promoción de monocultivos forestales, favoreciendo expresamente las masas densas, regulares y continuas.

El Plan margina a la vegetación “espontánea” a los terrenos de pendiente superior al 45 %, suelos de menos de 25 cm. y altitud superior a 1400 m.s.n.m. El Plan llega a calificar de “otras caducifolias” al grupo formado por carballos, abedules, chopos, etc. que ocuparían el 13,7% del territorio, pero matiza hasta extremos asombrosos especies como el *Pinus uncinata*, que solo ocuparía el 0,009% de la superficie. Este modelo de monte propuesto es perjudicial para la biodiversidad.

El Plan no propone medidas de conservación concretas para los terrenos denominados “espacios sensibles objeto de planificación especial”, ni se dan plazos ni presupuestos. Las inversiones para temas estrictamente de conservación no superan el 5% de las inversiones para el primer quinquenio. La importancia de los bosques naturales, que ocupan menos del 1% de la superficie forestal, es testimonial. El Plan menciona la conveniencia de crear parques forestales periurbanos, pero no se establecen en la práctica, ni se define la manera de coordinar esta propuesta con los planes generales de ordenación urbana.

En 1999, ADEGA denunció que la superficie de eucalipto en Galicia duplicaba las previsiones del Plan Forestal cuando no había transcurrido la cuarta parte de su vigencia. Según ha reconocido la misma Xunta de Galicia, en sólo diez años la superficie forestal dedicada en Galicia al cultivo del eucalipto se ha multiplicado por cuatro, pasando de 39.000 hectáreas a 177.000 hectáreas, 84.000 hectáreas más. Las previsiones iniciales del Plan Forestal se superaron en un 77%. Hoy el eucalipto ocupa el 12% de la

superficie total arbolada, aunque expertos no vinculados a la política oficial consideran que la superficie es realmente mayor si contabilizamos las zonas donde el eucalipto se mezcla con otras especies. Tras estos resultados, la Xunta anunció a mediados del 2000 el fin a las subvenciones del eucalipto.

La aplicación de un modelo forestal basado en la producción intensiva de madera y sus subproductos ha ido paralela al desinterés de la Xunta por los espacios protegidos, hasta el punto que la Comisión Europea ha tenido que pedir a la Xunta que ampliase la propuesta de espacios para integrar la Red Natura ya que consideró escasa la propuesta. Debido a este toque de atención y la cercanía de las elecciones autonómicas en esta CC.AA, la última propuesta de la Red Natura de la Xunta supone el 11% del territorio, y en los últimos meses la Xunta ha ampliado la superficie protegida hasta llegar a las 371.000 hectáreas.

Pese a estas prisas por maquillar su imagen, Galicia sigue siendo una de las CC.AA. con menos superficie de espacios protegidos del Estado (0,79% en octubre del 2000). ADEGA y la Federación Ecoloxista Galega consideran que la política de espacios protegidos es insuficiente y no libera de las amenazas que penden sobre estos espacios: embalses, canteras, extracciones de turba, eucaliptos.

La Xunta pretendía en 1994 actuar sobre 600.000 hectáreas de paisajes en mosaico. El grupo ecologista Xevale ha denunciado que la Xunta subvenciona, mediante ayudas a la reforestación, la plantación de especies de turno corto en tierras donde los titulares habían previamente talado y vendido especies autóctonas. La condición para acceder a las subvenciones es que la tierra esté dedicada al cultivo desde antes de 1992, pero en la práctica los bosques, rodales y linderos de bosque autóctono son los principales afectados por estas subvenciones.

2.3.3. El Plan de Conservación de Castilla-La Mancha

Tras los seis primeros años de vigencia del Plan, el movimiento ecologista reconocía que se habían alcanzado algunos logros puntuales, pero denunciaba que los incumplimientos afectaban a la raíz misma del Plan, a líneas de actuación de cuya ejecución dependía la credibilidad del compromiso.

Debido a esa situación, en junio del 2000 Ecologistas en Acción, Greenpeace y Amigos de la Tierra abandonaron el Pacto de Conservación de Castilla-La Mancha que habían suscrito años antes, abandono que fue acompañado de un documento donde se fundamenta esta postura.

Entre los incumplimientos, resulta particularmente significativo que desde actuaciones contempladas en el propio Plan, y que han absorbido gran parte de recursos económicos, se haya atentado contra los principios básicos del Plan (como las ayudas a la reforestación) o que, simplemente, se hayan invertido miles de millones de pesetas en determinadas actuaciones sin obtener ningún resultado (como es el caso del programa de ayudas para la recuperación de los acuíferos 23 y 24).

A lo largo del desarrollo del Plan se ha podido comprobar como los buenos deseos se han topado constantemente contra la endémica falta de medios humanos, materiales y económicos, y, lo que es peor, con la escasa disposición, cuando no con la abierta animadversión de muchos de los responsables que desde la Administración regional debían haber puesto en práctica las actuaciones del Plan sobre el terreno.

Ha existido una supeditación del medio ambiente a los intereses económicos o políticos de otros sectores, refrendada por el constante apoyo que por parte de la Junta reciben proyectos de gran impacto ambiental, algunos de los cuales, llegan a recibir la Declaración de Interés Regional y, con ello, ven facilitada su tramitación en medio ambiente.

La mesa de seguimiento, que se ha reunido en pocas ocasiones, ha funcionado mal, con poca regularidad y con escasa participación de otros interlocutores distintos de la propia Consejería de Agricultura y Medio Ambiente y de las asociaciones ecologistas.

Los órganos de participación ambiental, especialmente del Consejo Asesor de Medio Ambiente, han sido inoperantes, y se ha acusado la falta de acceso de las organizaciones ecologistas a órganos de participación sectoriales como puedan ser los relacionados con agricultura y urbanismo.

Las cifras sobre los incumplimientos revelan lo que venimos señalando. Como en otras CC.AA., los compromisos en materia de incendios forestales se han cumplido con creces. Sin embargo, la lucha biológica contra plagas ha sido minusvalorada frente a los tratamientos químicos, partida esta última que se ha multiplicado por tres, con el agravante de haberse realizado tratamientos indiscriminados con Malation, pesticida organofosforado. El Plan preveía la adquisición de 2.100 hectáreas de humedales, sin que se haya comprado ni una sola hectárea. De los 9 planes de recuperación previstos, sólo se ha realizado uno y había, en el año 2000, 4 en tramitación. También se han incumplido las previsiones en la ordenación y protección de espacios naturales, en la conservación de especies protegidas, en la gestión forestal, en la gestión cinegética y en la educación ambiental.

El capítulo de ordenación de montes solo ha alcanzado una cuarta parte de la superficie prevista. La creación de pastizales ha sido insignificante, 1.079 hectáreas, sobre las más de 80.000 contempladas en el Plan. Sólo se ha creado uno de los cinco Centros Provinciales de Educación Ambiental previstos, y las campañas de sensibilización de cazadores se han quedado en un quinto de las previsiones.

3. CONCLUSIONES

Lo referido hasta ahora suscita una serie de reflexiones que se exponen a continuación, a modo de conclusiones:

1. La secuencia metodológica observada en la planificación de la política forestal del Estado Español revela una absoluta falta de rumbo, con profusión de documentos (Estrategias, Libros blancos, Planes Forestales, más Estrategias) que, lejos de aclarar el presente, persisten en mantener la política forestal en un estado de confusión permanente.
2. Los procesos metodológicos utilizados en la planificación forestal autonómica han servido para mostrar el interés de las diversas CC.AA. por la participación pública o el estilo de política basado en el consenso o la imposición. El análisis delata que la mayoría de CC.AA. no cree en la participación social y, en algunos casos, margina y minusvalora enfoques de sectores vitales para el equilibrio de la planificación y, por consiguiente, del éxito a largo plazo.
3. Esta metodología de elaboración de planes utilizada mayoritariamente ha hecho caso omiso de las recomendaciones realizadas desde varios foros internacionales, incluida la Cumbre de Río 92, y delata la total falta de cultura democrática en este tema.
4. Al menos en el plano teórico, los planes forestales autonómicos han servido para ejercitar y modernizar la planificación del espacio forestal y redefinir los objetivos de la gestión forestal hacia modelos más sostenibles.
5. Algunos planes autonómicos han asumido una gestión integral del territorio, integrando la política forestal dentro de la gestión del medio natural. En algunos casos, esta integración se ha realizado de manera satisfactoria.

En otros casos, la política de conservación ha sido solo la “hermana pobre” en el proceso planificador, con escasa dotación presupuestaria y sin grandes alardes imaginativos.

La experiencia planificadora ha sido utilizada por algunas CC.AA. únicamente como herramienta destinada a canalizar los fondos europeos provenientes de la Agenda 2000.

6. La frecuente redacción de los planes a cargo por equipos no multidisciplinares ha delatado los graves errores conceptuales existentes y los vacíos de conocimiento de los redactores de los documentos, poniendo interrogantes serios sobre la capacidad de estos técnicos para asumir una comprensión adecuada sobre la ordenación integral del territorio o la conservación de la biodiversidad.

7. El cumplimiento de los planes ha tenido en las partidas de defensa contra los incendios forestales su punto fuerte, llegándose a sobrepasar las inversiones previstas. Los incumplimientos han afectado a las políticas de conservación, repoblaciones o la adquisición de terrenos.
8. Las ayudas de la política agraria comunitaria a la reforestación de tierras agrícolas han provocado una erosión constante de los objetivos señalados en los planes y de las prioridades de actuación. Las zonas más afectadas por la erosión han sido desestimadas en función de los nuevos objetivos de la PAC, llegando incluso a ser un instrumento de agresión a la biodiversidad, mediante la eliminación de agrosistemas, repoblación en zonas frágiles o encubridoras de rozas a hecho.
9. Pese a disponer de una Estrategia Forestal Española desde 1998, los Planes Forestales redactados y/o aprobados con posterioridad a la misma han hecho caso omiso a las propuestas realizadas por dicha estrategia, especialmente de aquellas con un mayor significado para la conservación, como la Red de Conservación de Bosques Singulares, o temas de actualidad como la certificación forestal.

Agradecimientos:

Greenpeace agradece la colaboración de las siguientes personas, sin las cuales este análisis no habría sido posible:

Xosé Veiras (Federación Ecoloxista Galega), Rafael Cortina (El Carballu, Asturias), Gloria Domínguez (Centro Tecnológico y Forestal de Catalunya), Pedro Alcanda (TRAGSATEC), Juan Carlos Cirera (SEO-Aragón), Miguel Angel Hernández (Ecologistas en Acción Castilla-La Mancha), Carlos Palma (Amigos de los Hayedos, Burgos), Luis Molina (WWF-Adena), Raquel Gómez (WWF-Adena), Vicente Jurado (Ecologistas en Acción Andalucía), Juan Cuesta (Ecologistas en Acción Andalucía), Pedro María Herrera (Ecologistas en Acción Castilla y León) y Dolores Hedo (SEO-Birdlife).

FUENTES BIBLIOGRAFICAS

- Actas del Primer Seminario Europeo Cost E19. Planes Forestales Nacionales. Contexto Social y Político. Bloque de Ponencias 1. Madrid, 18-21 Octubre de 2000.
- ADEGA, 1992. O Proxecto de Plan Forestal da Xunta. Revista de ADEGA nº 3, primavera 1992.
- Alegaciones del representante de los Grupos de Protección de la Naturaleza en el Consejo Forestal de Asturias en el periodo de información pública del Plan Forestal de Asturias, 31 de julio de 2001.
- Casero, P. (2000). Chaves es el responsable del Incumplimiento del Plan Forestal Andaluz. Monográfico: X Aniversario del Plan Forestal Andaluz. El Pregonero nº 17. Revista de Ecologistas en Acción de Cádiz.
- Clavero, J. (2000). ¿Qué pasó con el Plan Forestal?. Monográfico: X Aniversario del Plan Forestal Andaluz. El Pregonero nº 17. Revista de Ecologistas en Acción de Cádiz.
- Ecologistas en Acción, Greenpeace, Amigos de la Tierra, 2000. Documento Justificativo de la Desvinculación de las Asociaciones Ecologistas en Acción, Greenpeace y Amigos de la Tierra del Pacto por la Conservación del Medio Natural de Castilla-La Mancha. Inédito.
- Federación Ecoloxista Galega, 1992. Comunicado de prensa "La Asamblea de Grupos Ecologistas y Naturalistas de Galicia abandona la Mesa Forestal".
- Glück, P. & Voitleithner, J. (2000). Operational Definitions of Sustainable Forest Management. En Primer Seminario Europeo Cost E19. Planes Forestales Nacionales. Contexto Social y Político. Bloque de Ponencias 1. Madrid, 18-21 Octubre de 2000.
- Informe de Evaluación del Plan de Conservación del Medio Natural de Castilla-la Mancha. Primer Quinquenio 1995-1999. Diciembre de 1999. Inédito.
- Martín, A., 1993. Plan Forestal Andaluz: génesis y estado actual. Revista Ecosistemas nº 4, enero-marzo 1993. Monográfico sobre Conservación de Nuestros Bosques.
- Pérez Moreira, R., 1995. Texto da intervención de Roxelio Pérez Moreira, en calidade de experto-asesor da Asamblea de Grupos Ecoloxistas e Naturalistas de Galicia diante da Comisión non Permanente do Parlamento de Galicia para o seguimento do Plan Forestal. 13 de febreiro de 1995. Inédito.
- Propuesta de un pacto sobre política forestal entre fuerzas políticas y sociales. Quercus nº 26, octubre 1987.
- Quercus nº 19, verano 1995. Monográfico sobre Política Forestal.
- Secretaría Federal de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del PSOE, 2001. Informe sobre la Estrategia Forestal Española. Inédito.
- Varela, R., 1992. Alegación presentada por ADEGA ao Plan Forestal de Galicia. Revista de ADEGA nº 4 ,verano 1992.
- Varios Autores (profesores y catedráticos de la Universidad de Santiago), 1992. Comentarios Críticos ao Plan Forestal. Inédito.