

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO
SOBRE
UNA ESTRATEGIA DE LA UE PARA EL SECTOR FORESTAL

ÍNDICE

Introducción

- I. LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A LOS PROBLEMAS DEL SECTOR FORESTAL**
 - 1. Consideraciones generales**
 - Recursos forestales
 - Estructura y competitividad de las industrias forestales de la Unión Europea
 - Diversidad de los bosques europeos
 - Amenazas que se ciernen sobre los bosques europeos
 - 2. La gestión sostenible de los bosques como fuente de servicios vitales para la naturaleza y la sociedad**
 - 3. Aspectos clave**

- II. UNA ESTRATEGIA COMÚN PARA LA COMUNIDAD Y LOS ESTADOS MIEMBROS**
 - 1. Objetivo común y principios rectores de la estrategia**
 - 2. Papel de la Unión Europea**
 - 3. Papel de los Estados miembros**

- III. PLAN DE ACCIÓN COMUNITARIO**
 - A. INTRODUCCIÓN**
 - B. LAS MEDIDAS EXISTENTES Y SU DESARROLLO**
 - 1. Los Reglamentos vigentes relacionados con las medidas estructurales y complementarias de la PAC**
 - 2. El plan comunitario de protección de los bosques contra la contaminación atmosférica**
 - 3. Incendios forestales**
 - 4. Establecimiento de un sistema europeo de información y comunicación forestal (EFICS)**
 - 5. El mercado único**
 - 6. Mercado interior y comercio comunitario**
 - 7. Ayuda comunitaria a la investigación forestal**
 - 8. Cooperación para el desarrollo**
 - 9. Cooperación internacional a escala paneuropea y mundial**
 - 10. Coordinación**
 - C. LAS MEDIDAS FORESTALES EN LA AGENDA 2000**
 - 1. Ayuda a los Estados miembros en sus esfuerzos por la aplicación de una gestión sostenible de los bosques**
 - 2. Medidas previas a la adhesión**
 - D. CUESTIONES ESPECÍFICAS RELACIONADAS CON LA SILVICULTURA**
 - 1. Conservación de la biodiversidad forestal**
 - 2. La madera como fuente de energía**
 - 3. Cambio climático**
 - 4. Certificación forestal**
 - E. CONCLUSIÓN**

Introducción

El 31 de enero de 1997, el Parlamento Europeo aprobó, en virtud del apartado 2 del artículo 138 B del Tratado CE, la “Resolución sobre una estrategia forestal de la Unión Europea”¹, en la que se invitaba a la Comisión a presentar una “propuesta legislativa sobre una estrategia forestal europea” con arreglo a una serie de consideraciones y recomendaciones.

El objetivo de la presente Comunicación es doble:

- presentar un esquema coherente de la estrategia forestal de la Unión Europea;
- atender la petición del Parlamento Europeo teniendo a la vez en cuenta los dictámenes respectivos del Comité Económico y Social² y el Comité de las Regiones³.

Esa estrategia debe inscribirse en el contexto de los principios y los compromisos internacionales, especialmente la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (por ejemplo, el Protocolo de Kyoto sobre el cambio climático)⁴ y las Conferencias paneuropeas sobre la protección de los bosques⁵.

La estrategia forestal de la Unión Europea parte del reconocimiento de la diversidad de los bosques europeos, el papel multifuncional de los mismos y la necesidad de alcanzar un desarrollo ecológico, económico y social sostenible⁶.

I. La Unión Europea frente a los problemas del sector forestal

1. Consideraciones generales

Recursos forestales

Se calcula que los bosques ocupan unos 3.500 millones de hectáreas (ha), o un 27% de la superficie mundial total. Más de un 60% de los bosques mundiales se concentra en siete países: la Federación Rusa, Brasil, Canadá, EE.UU., China, Indonesia y Congo (Zaire).

El continente europeo dispone de casi 215 millones de ha de bosques y otras superficies arboladas que, en conjunto, representan casi un 30% de la superficie

¹ A4-0414/96 (DO C 55 de 24.2.1997, p. 22)

² Dictamen del Comité Económico y Social sobre la “Situación y problemas de la silvicultura de la Unión Europea y potencial de desarrollo de las políticas forestales”, de 24.4.1997 (DO C 206 de 7.7.1997, p. 128)

³ Dictamen del Comité de las Regiones sobre la “Gestión, la utilización y la protección de los bosques en la UE” (CdR 268/97 fin.), de 19.11.1997 (DO C 64 de 27.2.1998, p. 25)

⁴ CNUMAD, Río de Janeiro, 1992.

⁵ Estrasburgo (1990), Helsinki (1993), Lisboa (1998).

⁶ Para Europa, el concepto de desarrollo sostenible de los bosques se definió en la Conferencia ministerial paneuropea sobre la protección de los bosques europeos como la gestión y el uso de los bosques y los montes con unos métodos y a un ritmo capaces de garantizar su biodiversidad, productividad, capacidad de regeneración y potencial para cumplir, en el momento presente y en el futuro, las funciones ecológicas, económicas y sociales que les corresponden, a escala local, nacional y mundial, sin que ello cause perjuicios a otros ecosistemas.

terrestre europea. La superficie de bosques actual es estable e incluso presenta cierta tendencia al aumento y se caracteriza por una enorme variedad de condiciones climáticas, geográficas, ecológicas y socioeconómicas. La superficie forestal total de la UE es de 130 millones de ha, es decir, un 36% de su territorio. Unos 87 millones de ha reciben la consideración de bosques explotables (aprovechados para la producción de madera y de bienes y servicios no relacionados con este producto).

En comparación con las extensas selvas boreales y tropicales de otras regiones del mundo, los recursos forestales de la UE pueden parecer poco importantes a primera vista. No obstante, la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia ha hecho de la Unión Europea el segundo productor mundial de papel y madera aserrada y el principal importador y el tercer exportador mundial de productos de la silvicultura.

Estructura y competitividad de las industrias forestales de la Unión Europea

- Las industrias forestales abarcan el sector de la industria maderera, que incluye, entre otras, actividades como el aserrado, la fabricación de paneles, componentes de construcción y embalajes de madera, la fabricación de pulpa, papel y cartón y su transformación, así como, en una fase posterior, los sectores de la imprenta y la edición.
- Esta industria se caracteriza por estar compuesta por empresas de ámbito mundial, regional y local, que incluyen tanto algunas grandes multinacionales implantadas en todo el mundo como cientos de miles de pequeñas y medianas empresas, la mayoría de ellas privadas.
- En conjunto, el valor de la producción de las industrias forestales de la Unión Europea asciende a unos 300.000 millones de euros, lo que representa el 10% del total del sector fabril. Según estadísticas oficiales, estas industrias emplean directamente a unos 2,2 millones de personas distribuidas por toda la Unión.
- La Unión Europea es la mayor potencia comercial y el segundo mayor consumidor de productos forestales del mundo, y su balanza comercial es globalmente positiva. No obstante, en este contexto, la Unión es un importador neto de materias primas, principalmente madera en rollo, que adquiere sobre todo en los países de Europa Central y Oriental y en la Comunidad de Estados Independientes (CEI), así como de pulpa de madera procedente de América del norte y del sur y de otras regiones caracterizadas por unos índices de crecimiento elevados y una silvicultura de bajos costes. En determinados sectores que presentan una oferta interior especialmente alta y en opinión de algunos expertos, la UE es un destacado exportador, especialmente de la gama de productos de mayor valor añadido.
- La industria de la UE cuenta con la ventaja de utilizar tanto materia prima de primera mano (fibra virgen) como madera y papel recuperado.
- En algunas zonas, las industrias forestales de la UE dependen en gran medida de unos recursos fragmentados, circunstancia que, unida a otras desventajas, tiende a restar a la madera de la UE competitividad respecto de la de otras partes del mundo.
- Así pues, para poder ser competitivas en el futuro, las industrias forestales de la UE tendrán que garantizar una oferta de materia prima segura y competitiva y esforzarse por mantener un buen nivel de especialización, calidad e innovación, basado en la investigación y el desarrollo.

Es evidente, pues, que el sector forestal reviste una gran importancia económica para la UE.

Diversidad de los bosques europeos

Se registra una gran variedad de tipos de bosques en función de sus condiciones bioclimáticas y edafológicas. Sus características ecológicas pueden dividirse en numerosas zonas de vegetación, que van desde la zona submediterránea a la franja ártica y de las llanuras costeras a la zona alpina.

El 65% de los bosques de la UE son privados. Se cuentan unos 12 millones de propietarios privados de este tipo de tierras, lo que significa que los bosques de propiedad privada se encuentran sumamente fragmentados en pequeñas parcelas y que la mayoría de las fincas tienen menos de 5 ha. No obstante, las características de la propiedad presentan grandes variaciones en la Comunidad: en Grecia e Irlanda, unas dos terceras partes de las superficies forestales son de propiedad estatal. En Bélgica, España, Italia, Luxemburgo, Francia y Alemania, los entes locales ocupan un importante lugar como propietarios de los bosques.

Amenazas que se ciernen sobre los bosques

Además de la deforestación provocada por los usos urbanos e industriales y la creación de grandes infraestructuras, los bosques están expuestos a otras amenazas graves: contaminación atmosférica, incendios, cambios climáticos, ataques de parásitos y enfermedades, fenómenos que pueden suponer trastornos graves para los ecosistemas forestales e incluso destruirlos. Entre 350.000 y 500.000 ha de bosque son arrasadas anualmente por el fuego en la UE. Por otra parte, la contaminación atmosférica está reduciendo la vitalidad de los árboles: se calcula que una tercera parte de los bosques europeos están manifiestamente afectados por este fenómeno.

2. La gestión sostenible de los bosques como fuente de servicios vitales para la naturaleza y la sociedad

La función primordial y tradicional de los bosques, conocida como “función de materia prima”, es su utilización como recurso regenerable para la obtención de madera y otros productos, como resina, corcho, setas y bayas. Aparte de su función económica, los bosques aportan toda una serie de beneficios que pueden considerarse útiles para la sociedad. Por ejemplo, la creciente proporción del tiempo dedicada al ocio ha propiciado que el papel recreativo de los bosques se convierta en una importante función social⁷. Además, los aspectos medioambientales relacionados con las funciones protectoras de los bosques, como la biodiversidad, el clima local y regional y la protección del agua y el suelo son objeto de un gran interés. En las zonas montañosas, los bosques cumplen una serie de funciones complementarias, como el control de los aludes y la protección contra la erosión⁸. En la última década, el papel de los bosques en la fijación de los óxidos de carbono ha ido adquiriendo una importancia cada vez

⁷ Por ejemplo, se calcula que en los países nórdicos se hacen al menos 400 millones de visitas a los bosques.

⁸ En los bosques mediterráneos, la erosión del suelo en las cuencas oscila entre 2 y 3 toneladas/ha anuales, mientras que en los suelos desprovistos de vegetación asciende hasta 20 o 30 toneladas/ha anuales.

mayor⁹. Habida cuenta de que, en general, los bosques desempeñan varias de las funciones mencionadas, lo que mejor ilustra su uso es su multifuncionalidad. Ello significa, por ejemplo, que en un bosque destinado a la protección del suelo que, al mismo tiempo, tiene su importancia para la biodiversidad y la recreación, puede llevarse a cabo una corta selectiva de madera sin que se pierda ninguna de las funciones del bosque.

3. Aspectos clave

Las principales fuentes de preocupación relacionadas con la silvicultura son las siguientes:

- 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, lo que incluye unas normas comerciales compatibles con la OMC,
- la ayuda a la cooperación internacional y paneuropea para proteger a los bosques mundiales y europeos (véase más adelante), evitando sobre todo la destrucción de los bosques en otras zonas del mundo, fenómeno que podría tener repercusiones a largo plazo para la sostenibilidad de los bosques y el 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 carbono y de los productos de 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 UE.

⁹ El informe Dobris señala que los bosques europeos contienen aproximadamente 2,8 gigatoneladas de carbono en los árboles y la hojarasca, a los que hay que añadir entre 3 y 4 gigatoneladas de ese elemento, que están presentes en el suelo forestal. A modo de información, 2,8 gigatoneladas de carbono es la cantidad de este elemento procedente de los combustibles sólidos que se emite en la UE en unos cuatro años.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) y sus derivaciones

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, ha permitido que se otorgue una importancia cada vez mayor al desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente. El concepto de gestión sostenible de los bosques ha sido reconocido como principio rector fundamental por todos los países participantes. En este contexto, destacan los compromisos siguientes:

- La declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo.
- El Capítulo 11 de la Agenda 21 (lucha contra la deforestación) y sus cuatro principios esenciales:
 - fomentar la multiplicidad de papeles y funciones de todos los tipos de bosques, montes y superficies arboladas;
 - mejorar la protección, el desarrollo sostenible y la conservación de todos los bosques y el reverdecimiento de las zonas degradadas mediante la reconstitución de los bosques, la forestación, la reforestación y otras medidas de rehabilitación;
 - favorecer la utilización eficiente de los bosques y la realización de evaluaciones para recuperar una correcta valoración de los bienes y servicios proporcionados por los bosques, los montes y las superficies arboladas;
 - crear o consolidar una capacidad de planificación, evaluación y observación sistemática de los bosques y los programas, proyectos y actividades afines, incluidas las actividades y procesos comerciales.
- Los Convenios sobre la diversidad biológica, la desertización y el cambio climático, así como sus Protocolos y Programas de trabajo (por ejemplo, el Protocolo de Kyoto).

Es preciso tener en cuenta este proceso global sobre el desarrollo sostenible para elaborar una estrategia forestal europea y, sobre todo, para:

- aplicar los compromisos en materia forestal resultantes de este proceso a escala europea;
- contribuir a un desarrollo sostenible general de la cooperación para la ordenación forestal a través de la aplicación de las propuestas del GIB (Grupo internacional sobre los bosques);
- mantener el diálogo político sobre los bosques a escala internacional con el fin de negociar un instrumento legalmente vinculante que abarque todos los tipos de bosques.

El proceso paneuropeo de protección de los bosques

Las Conferencias ministeriales sobre la protección de los bosques europeos constituyen una importante iniciativa dentro del proceso de cooperación entre países europeos (38 países europeos, más los Estados miembros de la Comunidad Europea) para contribuir a la protección y la gestión sostenible de los bosques europeos. Representan una respuesta conjunta y un compromiso político de los países europeos al desarrollo sostenible y a la conservación de los recursos forestales, según se indica en la Agenda 21 y en los principios forestales no vinculantes aprobados por la CNUMAD, teniendo en cuenta las condiciones específicas y las necesidades de los bosques europeos.

Las resoluciones aprobadas por los países europeos y la Unión durante las conferencias celebradas en Estrasburgo (1990), Helsinki (1993) y Lisboa (1998) son las siguientes:

- S1 : Red europea de parcelas permanentes de vigilancia para el control de los ecosistemas forestales
- S2 : Conservación de los recursos genéticos forestales
- S3 : Base de datos descentralizada europea sobre los incendios forestales
- S4 : Adaptación de la gestión de los bosques de montaña a las nuevas condiciones ambientales
- S5 : Expansión de la red de investigación sobre la fisiología de los árboles EUROSILVA
- S6 : Red europea de investigación sobre los ecosistemas forestales
- H1 : Directrices generales para la gestión sostenible de los bosques europeos
- H2 : Directrices generales para la conservación de la biodiversidad de los bosques europeos
- H3 : Cooperación forestal con los países de economías en transición
- H4 : Estrategias para un proceso de adaptación a largo plazo de los bosques europeos al cambio climático
- L1 : Gentes, bosques y silvicultura: mejora de los aspectos socioeconómicos de la gestión sostenible de los bosques
- L2 : Criterios, indicadores y directrices de funcionamiento para la gestión sostenible de los bosques

Estas resoluciones abarcan los principales elementos de la protección, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques europeos, además de ofrecer una serie de directrices para la consecución de estos tres objetivos, incluida la aplicación de los objetivos resultantes del Convenio sobre la biodiversidad. El amplio alcance de estas resoluciones es uno de los principales motivos de que el Parlamento Europeo haya insistido en la importancia del proceso paneuropeo para la estrategia forestal de la UE.

II. Una estrategia común para la Comunidad y los Estados miembros

1. Objetivo común y principios rectores de la estrategia

El objetivo general de la estrategia forestal de la Unión debería ser potenciar el desarrollo y la gestión sostenible de los bosques, según exponen los principios forestales aprobados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo y se determinan en las resoluciones aprobadas en las Conferencias ministeriales paneuropeas sobre la protección de los bosques anteriormente mencionadas. Este planteamiento debería precisarse y llevarse a la práctica a través de programas forestales nacionales o subnacionales o instrumentos equivalentes desarrollados por los Estados miembros, y, en aplicación del principio de subsidiariedad, con medidas adoptadas por la Comunidad Europea cuando puedan aportar algún valor añadido.

La estrategia forestal de la Unión debería ajustarse a los principios rectores siguientes:

- contribuir a los objetivos de las políticas comunitarias;
- contribuir al cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos por los Estados miembros y la Unión;
- presentar una actitud flexible basada especialmente en el principio de subsidiariedad;
- intervenir de conformidad con los principios de libertad de movimiento de mercancías y libre competencia, evitando al mismo tiempo todo riesgo de falseamiento de la competencia;
- fomentar la competitividad del sector forestal de la UE, incluidas la silvicultura y las industrias forestales;
- contribuir a incrementar el potencial de generación de riqueza y de creación de puestos de trabajo en los sectores agrario e industrial dentro de una sociedad sostenible, especialmente en muchas zonas rurales que disponen de escasas alternativas económicas;
- avanzar en la aplicación del principio de integración del desarrollo sostenible y de la protección del medio ambiente en las políticas relacionadas con los bosques.

2. Papel de la Unión Europea

Los Tratados de la Unión Europea no establecen ninguna política forestal general común. No obstante, la gestión, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques son temas esenciales dentro de algunas políticas comunes vigentes como la PAC y las políticas de desarrollo rural, medio ambiente, comercio, mercado interior, investigación, industria, cooperación al desarrollo y energía.

Las bases de actuación, en relación con las responsabilidades que actualmente exige el Tratado, son las siguientes:

- los bosques, con sus múltiples funciones, constituyen una parte esencial de las zonas rurales y uno de los principales pilares de la política integrada de desarrollo rural, especialmente en lo que respecta a su contribución a la renta y el empleo y a su valor ecológico y social;

- los bosques y su diversidad son un elemento importante del medio ambiente europeo y su protección y conservación se integran en diversas políticas comunitarias, además de en intervenciones medioambientales específicas como la estrategia sobre biodiversidad de la UE, Natura 2000 y la aplicación del Convenio sobre el cambio climático;
- los productos de la silvicultura y, sobre todo, la madera (junto con el corcho y las resinas) son están sujetos a las reglas del mercado interior, entre las que se incluyen las disposiciones comunitarias en materia de ayudas estatales, fusiones de empresas y cárteles.

Numerosas e importantes medidas de las políticas comunitarias existentes tienen considerables repercusiones en los bosques. Además, existen conexiones directas e indirectas entre las políticas comunitarias y las políticas forestales nacionales. Por consiguiente, la Comunidad tiene un importante papel que desempeñar en la consecución de los objetivos fijados por los Estados miembros y la Comunidad dentro de la estrategia.

3. Papel de los Estados miembros

De acuerdo con el principio de subsidiariedad, los Estados miembros son responsables de la planificación y la ejecución de los programas forestales nacionales o los instrumentos equivalentes¹⁰. Estos programas constituyen instrumentos esenciales para la aplicación de los principios aprobados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, las propuestas de actuación del Grupo internacional sobre los bosques (GIB), las resoluciones aprobadas en las conferencias paneuropeas de Estrasburgo, Helsinki y Lisboa y las iniciativas de los Estados miembros en el contexto de convenios internacionales (como los dedicados al cambio climático, la biodiversidad, la desertización y la contaminación atmosférica transfronteriza) y el Quinto programa de actuación ambiental.

III. Plan de acción comunitario

A. Introducción

Además de tener en cuenta las intervenciones comunitarias vigentes en el sector de la silvicultura, el marco legislativo comunitario para la estrategia forestal de la UE se basa esencialmente en dos propuestas de la Comisión: la Propuesta de Reglamento sobre la ayuda al desarrollo rural¹¹ y la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la ayuda comunitaria para la aplicación de medidas de preadhesión en los sectores de la

¹⁰ Los programas forestales nacionales o subnacionales proporcionan un marco global que permite abordar las cuestiones forestales en el contexto de la gestión forestal sostenible. Constituyen instrumentos de planificación, ejecución y seguimiento de las actividades forestales o afines y ofrecen una estructura para la ejecución concertada y coordinada de los programas y actividades por parte de todos los interesados, sobre la base de objetivos y estrategias aprobados de común acuerdo.

¹¹ COM (1998) 158 final – Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) (DO C 170 de 4.6.1998, p. 67)

agricultura y el desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental durante el periodo de preadhesión¹². Junto con las medidas existentes, esta propuesta de marco jurídico constituye la respuesta de la Comisión a la iniciativa parlamentaria.

La presente Comunicación no abarca la evaluación de las medidas forestales llevadas a cabo en el pasado. Este tipo de balance se presenta, por ejemplo, en el informe sobre la aplicación del Reglamento (CEE) n° 2080/92, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura¹³, en los informes sobre el estado de los bosques de reciente publicación¹⁴ y en el informe acerca del sistema de información comunitario sobre incendios forestales¹⁵. Asimismo, se han emprendido diversas evaluaciones de los programas prácticos gestionados por los Fondos estructurales.

B. Las intervenciones existentes y su desarrollo

1. Los Reglamentos vigentes relacionados con las medidas estructurales y complementarias de la PAC

El mantenimiento de las medidas forestales que se indican a continuación constituye el objeto de la propuesta de la Comisión sobre desarrollo rural incluida en la Agenda 2000 y, por lo tanto, se aborda en la sección C.1.:

- Las medidas forestales en la agricultura¹⁶ pretenden fomentar la forestación como uso alternativo de las tierras agrarias y el desarrollo de actividades forestales en las explotaciones agrarias. Esta medida horizontal es una de las medidas complementarias de la PAC (Sección de Garantía del FEOGA). Entre 1993 y 1997 se procedió a la forestación de un total de más de 50.000 ha de tierras agrarias, y unos 26.000 agricultores se acogieron a este régimen para mejorar sus terrenos boscosos mediante nuevas inversiones.

Además de subrayar que el breve periodo de aplicación impedía extraer ninguna conclusión definitiva, el informe sobre la aplicación de la normativa anteriormente mencionado formulaba algunas observaciones positivas acerca de los objetivos de aquella, por ejemplo en relación con los aspectos siguientes:

- la contribución del régimen al desarrollo rural mediante el fomento de la pluriactividad, la aplicación de un enfoque dinámico a la utilización de la tierra y el mantenimiento correcto del entorno natural, aunque es probable que el impacto de la forestación en la reducción de la producción agraria excedente haya sido limitado;
- la generación de una serie de efectos positivos para el medio ambiente como la prevención de la erosión y la desertización, el fomento de la biodiversidad y la regulación del régimen hidrológico;

¹² COM (1998) 153 final (DO C 150 de 16.5.1998, p. 14)

¹³ Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el balance de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2080/92, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura.

¹⁴ El Estado de los bosques en Europa, Informe de 1998, ISSN 1020-587X

¹⁵ Los incendios forestales en el sur de la Unión Europea, 1989-1993, ISBN 92-87-5369-7.

¹⁶ Reglamento (CEE) n° 2080/92 del Consejo (DO L 215 de 30.7.1992, p. 96)

- la contribución de la normativa a la política de planificación regional general y a los objetivos de las políticas forestales nacionales.
- El plan de desarrollo y aprovechamiento óptimo de los bosques en las zonas rurales¹⁷ incluye una amplia gama de medidas forestales dirigidas a fomentar las funciones económica, ecológica y social de los bosques dentro de los programas operativos de los objetivos n^{os} 1, 5b). Además, las medidas de desarrollo regional de las zonas de los objetivos n^{os} 1 y 2 pueden incluir medidas en el sector forestal. La Comunidad presta su ayuda a las regiones a través de una amplia gama de intervenciones como la creación de viveros nuevos y la mejora de los existentes, la adopción de medidas de conservación del suelo y los recursos hídricos, la ampliación y la reconstitución de los terrenos boscosos dañados por incendios u otras causas naturales, la introducción de mejoras en la silvicultura y las infraestructuras y la concesión de ayudas para la creación de asociaciones de gestión forestal. Se otorga prioridad a los programas regionales de las zonas donde el fomento de la silvicultura puede contribuir a mejorar la economía local, las medidas de conservación del suelo y el agua o de lucha contra la erosión ocupan un lugar preponderante o la función social y recreativa de los bosques es especialmente importante.
- El desarrollo del sector silvícola mediante la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos silvícolas¹⁸ permite, en el marco del objetivo n^o 5a), la concesión de ayudas a las operaciones silvícolas previas a la transformación industrial. Estas operaciones incluyen la tala, el despiece, el descortezado, el tronzado, el almacenamiento, la aplicación de tratamientos protectores y el secado. La financiación de las inversiones se destina de preferencia a las pequeñas y medianas empresas cuya reestructuración y racionalización pueda contribuir a la mejora y el desarrollo económico del entorno agrario y rural.

2. El plan comunitario de protección de los bosques contra la contaminación atmosférica¹⁹

Esta medida permite establecer, a partir de una red de observación apropiada, un inventario periódico y uniforme de los daños ocasionados a los bosques. Este inventario proporciona información sobre el estado de los bosques en las distintas regiones de la Unión Europea. Además, existe un sistema de vigilancia intensiva con el que se pretende contribuir a una mejor comprensión de las repercusiones de la contaminación atmosférica y otros factores en los ecosistemas forestales mediante la recopilación de datos precisos sobre el alcance y la importancia de toda una serie de contaminantes de los bosques y de información detallada sobre unos parámetros ecológicos básicos, en forma de red europea de parcelas de observación permanentes para el seguimiento de los ecosistemas forestales. La Comisión Europea y la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas publican un informe anual sobre el estado sanitario de los bosques europeos (el Informe Ejecutivo de 1998 sobre el estado de los bosques en Europa observa un constante aumento de la defoliación en amplias zonas Europeas, fenómeno que se deriva esencialmente de la contaminación atmosférica y de los largos periodos de sequía, especialmente en la Europa meridional).

¹⁷ Reglamento (CEE) n^o 1610/89 del Consejo (DO L 165 de 15.6.1989, p. 3)

¹⁸ Reglamento (CEE) n^o 867/90 del Consejo (DO L 91 de 6.4.1990, p. 7)

¹⁹ Reglamento (CEE) n^o 3528/86 del Consejo (DO L 326 de 21.11.1986, p. 2)

Este plan debería ampliar, sobre la base de una evaluación científica, el marco para un sistema de seguimiento viable que se situase en la vanguardia de la actividad en este sector y abarcase toda la gama de repercusiones posibles como la contaminación atmosférica, el cambio climático, las enfermedades, las plagas y otros factores de estrés que afectan a los ecosistemas forestales. Además, debería proporcionar a los responsables políticos y los investigadores una base de datos fiable para mejorar la protección de los ecosistemas forestales.

La Comisión se propone organizar en 1999 un seminario con la participación de científicos y otros interesados en el que se efectuará un análisis crítico del estado actual de los conocimientos y la experiencia del pasado en este campo y se abrirán nuevas perspectivas con vistas a la modificación de la normativa vigente en 2001. Uno de los principales objetivos de este seminario es racionalizar las futuras actividades de vigilancia intensiva para conseguir un conocimiento preciso de las repercusiones de la contaminación atmosférica y otros factores de estrés en los bosques y los ecosistemas forestales europeos, contribuyendo de este modo a la puesta en práctica de las propuestas de actuación del GIB (nº 50).

La Directiva 96/62/CE, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente, proporciona un marco para medir y mejorar la calidad del aire en la Unión Europea y efectuar comunicaciones al respecto. Para ello, se necesitan planes locales y regionales de acción que permitan ajustarse a los valores límite. Se contempla asimismo, como importante instrumento de las autoridades locales, una evaluación regular de la calidad del aire, incluido el de los bosques. El Anexo II de la Directiva menciona expresamente los bosques como factor que debe tenerse en cuenta en el establecimiento de los valores límites y los umbrales de alerta. Por consiguiente, la evaluación de los datos sobre las consecuencias de los contaminantes atmosféricos y, concretamente, el ozono en los bosques es sumamente importante y debe coordinarse con las actividades existentes, especialmente las establecidas por el Reglamento (CEE) nº 3528/86 del Consejo y el Reglamento (CE) nº1091/94 de la Comisión.

3. Incendios forestales²⁰

Los incendios forestales son uno de los principales factores que ponen en peligro el desarrollo sostenible casi en la mitad de los bosques de la Unión Europea. Actualmente, la Unión cofinancia medidas de prevención de los incendios a través de los programas de desarrollo rural y de las intervenciones específicas de la Comunidad para combatir este problema.

Esta intervención específica contribuye a los esfuerzos de lucha contra incendios de los Estados miembros, además de garantizar que las medidas forestales financiadas por otras fuentes -como, por ejemplo, los programas de desarrollo rural en las zonas con peligro de incendios- estén asociadas a los sistemas de protección a través de la aplicación de los planes generales de protección contra los incendios forestales.

El Fondo de Cohesión también proporciona ayuda para la rehabilitación de las zonas forestales destruidas por el fuego, con el fin de evitar la erosión y asegurar la regulación hidrológica, objetivos éstos de contenido ambiental.

²⁰ Reglamento (CEE) nº 2158/92 del Consejo (DO L 217 de 31.7.1992, p. 3)

Está previsto mantener y reforzar este tipo de intervención, habida cuenta de sus repercusiones positivas en la eficacia de las medidas de protección y de la importancia de garantizar la existencia de un sistema coherente de protección de los bosques existentes y las nuevas plantaciones.

Se prestará especial atención al procedimiento de estrecha cooperación con los expertos del Comité forestal permanente, que se apoya especialmente en el sistema comunitario de información sobre incendios forestales. Este sistema permite una mejor evaluación de la eficacia de las medidas de protección contra incendios y una reorientación de las prioridades en caso necesario. En el contexto del seguimiento de las conferencias paneuropeas sobre la protección de los bosques europeos y de la aplicación de las propuestas de actuación del GIB (nº 46), este sistema contribuye asimismo al desarrollo de un régimen de cooperación internacional, tanto a escala paneuropea como en los países mediterráneos.

4. Establecimiento de un sistema europeo de información y comunicación forestal (EFICS)²¹

Esta medida, que fue modificada por última vez mediante el Reglamento (CE) nº 1100/98 del Consejo de acuerdo con la resolución del Parlamento, se centra en los objetivos siguientes:

- Aumentar la calidad de los catálogos forestales nacionales y favorecer las adaptaciones necesarias de los mismos, con el fin de satisfacer la demanda de información para las comunicaciones relacionadas con la gestión sostenible de los bosques, en estrecha colaboración con los miembros del “Grupo de trabajo informal de representantes de distintas secretarías” (representantes de la Comisión, Eurostat, la CEE-NU, la FAO, la OCDE y la OIMT²²). Debería hacerse especial hincapié en el suministro de datos objetivos y comparables basados en los criterios e indicadores paneuropeos y la estructura de la propiedad forestal dentro de la Unión.

Además, se tomarán medidas para investigar la utilización operativa de la teledetección y las técnicas de los sistemas de información geográfica (SIG), especialmente para el suministro de datos territoriales como fuente de información complementaria de las estadísticas tradicionales, con vistas a la obtención de información forestal homogeneizada en Europa.

- Suministrar información y establecer una mejor comunicación mediante la creación de una base de datos de la UE que contenga toda la información pertinente sobre las intervenciones comunitarias relacionadas con el sector forestal, así como información básica sobre las políticas y programas forestales nacionales o subnacionales de los Estados miembros.
- Compilar información y efectuar análisis sobre el desarrollo futuro del sector forestal en lo que respecta al comercio, la industria, el empleo y el medio ambiente.

Estas medidas contribuirán a la aplicación de las propuestas del GIB (nº 89).

5. Mercado interior y comercio comunitario

²¹ Reglamento (CEE)nº 1615/89 del Consejo (DO L 165 de 15.6.1989, p. 12)

²² Organización Internacional de Maderas Tropicales.

La silvicultura y las actividades de ella derivadas forman parte del sector libre de la economía, y la producción de madera, como la primera de sus funciones comerciales, se rige esencialmente por las fuerzas del mercado.

El sector forestal de la UE no puede considerarse de forma aislada del de los demás países. Toda medida que se adopte debe ser compatible con nuestras obligaciones en materia de comercio internacional, además de ajustarse a todos los compromisos de los que sea signataria la UE. Concretamente, las disposiciones de la OMC sobre comercio internacional, incluidas las que relacionan comercio y medio ambiente, son aplicables al comercio de todos los productos de la silvicultura con terceros países.

Las medidas fiscales y las ayudas públicas a la silvicultura son desarrolladas y aplicadas por los Estados miembros; toda ayuda concedida por los Estados miembros a este sector debe ser compatible con las reglas del mercado común y notificada a la Comisión. En general, la ayuda de la UE a la silvicultura consiste en contribuciones financieras inscritas en los sistemas de ayuda establecidos por los Estados miembros como parte de sus políticas y programas forestales; esa ayuda debe respetar la disciplina marcada por el mercado y garantizar el funcionamiento efectivo de la política de competencia.

La UE ha creado toda una serie de instrumentos legales que influyen en las actividades comerciales relacionadas con la silvicultura, entre los que destacan:

- las normas técnicas y medioambientales para los productos de la silvicultura, destinadas a mejorar las condiciones de explotación de la silvicultura y las industrias forestales en la Comunidad y eliminar todo obstáculo y distorsión del mercado;
- las normas comunes de calidad y comercialización del material forestal de reproducción, con el fin de garantizar la elevada calidad de éste en la Comunidad; próximamente, la Comisión presentará al Consejo una nueva propuesta de Directiva en este sector;
- el control fitosanitario: la Comunidad desempeña un papel cada vez más importante en lo que respecta a la salud y vitalidad de los ecosistemas forestales por su responsabilidad en la prevención de los riesgos fitosanitarios derivados de la importación de materias primas silvícolas procedentes de terceros países.

La Comisión considera que las medidas comunitarias propuestas o ya vigentes garantizan que la explotación comercial de los bosques puede efectuarse en el contexto del mercado único y, por consiguiente, no propone ninguna iniciativa nueva en este contexto.

6. Las industrias silvícolas de la UE

El sector industrial de la UE desea contribuir al desarrollo sostenible del sector de la silvicultura en su conjunto manteniendo su competitividad respecto de otros materiales en un contexto de competencia mundial y de aparición de nuevos retos derivados de los objetivos medioambientales, aprovechando al mismo tiempo las oportunidades ofrecidas por la sociedad de la información.

Las principales medidas de actuación dirigidas a las industrias forestales de la UE se examinarán en una próxima comunicación dirigida al Consejo y al Parlamento sobre la competitividad sostenible de las industrias forestales de la Unión Europea.

7. Ayuda comunitaria a la investigación forestal

Las actividades de investigación forestal del Cuarto Programa Marco de IDT (1994-1998) se realizan esencialmente en el programa específico "Agricultura y pesca, incluido el sector agroindustrial, las tecnologías alimentarias, la silvicultura, la acuicultura y el desarrollo rural" (FAIR). Además, otros programas y medidas específicos de IDT se ocupan de asuntos en materia forestal, entre los que cabe mencionar los siguientes: el programa sobre medio ambiente y el clima, el programa sobre cooperación con terceros países y organizaciones internacionales (INCO), las medidas COST (cooperación en los sectores científico y tecnológico) y las medidas sobre formación y movilidad de los investigadores y simulación tecnológica destinadas a las PYME.

Los objetivos del programa FAIR son los siguientes:

- i) potenciar la competitividad del sector forestal europeo mediante la mejora, consolidación y armonización de las actividades de investigación en Europa, y
- ii) respaldar la protección, ordenación y explotación de los bosques europeos y el compromiso de la Unión en pro de una gestión multifuncional y sostenible de los bosques.

El programa FAIR introduce y pone en práctica el concepto de "cadena silvicultura-madera". Los proyectos incluidos en este ámbito han evolucionado, pasando de unas dimensiones y presupuestos relativamente pequeños con los que se resolvían problemas concretos de la "cadena" a proyectos integrados encaminados a lograr la máxima eficacia y productividad en el conjunto de la "cadena de la producción y transformación" y a adecuar la producción sostenible de los recursos forestales a las necesidades y exigencias de la industria y el mercado.

Respecto de la gestión multifuncional de los bosques, se han considerado los aspectos prioritarios siguientes:

- la situación socioeconómica del sector de la silvicultura y las políticas aplicadas al mismo; las perspectivas de la oferta y la demanda a corto, medio y largo plazo;
- la dinámica de los ecosistemas forestales y la interacción entre la silvicultura y estos ecosistemas;
- los efectos de las catástrofes naturales y las actividades humanas; las causas del deterioro de los bosques, su capacidad de adaptación, la protección forestal y la reconstitución de los bosques dañados;
- la gestión sostenible y multifuncional de los bosques, análisis, métodos e indicadores apropiados; las medidas adecuadas de forestación; los métodos y técnicas de gestión y explotación; la mejora genética de los árboles para mejorar su crecimiento, resistencia y calidad y la optimización de los sistemas agroforestales;
- la ayuda a la producción de corcho a través de mejoras genéticas y del perfeccionamiento de las técnicas de producción, gestión, protección fitosanitaria y explotación;

El programa sobre Medio ambiente y clima contribuye a la investigación forestal haciendo hincapié en los temas forestales relacionados con las preocupaciones ambientales. Además de la investigación básica sobre los ecosistemas, los estudios se

han centrado también en las repercusiones de la contaminación atmosférica, el cambio climático y los efectos de la fertilización en los bosques europeos. Se han puesto en marcha estrategias de gestión para la conservación del carbono almacenado en los bosques y se han evaluado, mediante teledetección y otras tecnologías avanzadas, los efectos del cambio de métodos de utilización del suelo.

La cooperación para la investigación sobre silvicultura tropical y la cooperación con terceros países y organizaciones internacionales serán los temas de una próxima comunicación de la Comisión sobre desarrollo y cooperación (véase el Capítulo 8).

En abril de 1997, la Comisión presentó una propuesta de Quinto Programa Marco de IDT, que se ejecutará en el periodo de 1998-2002. En la propuesta se señala que hay que hacer lo necesario para que la investigación europea sea más eficaz y sirva para resolver las necesidades sociales y económicas. Se ha incluido el concepto de “intervención clave” como vector principal de ayuda a la investigación, gracias al cual los esfuerzos de la investigación multidisciplinaria e integrada se concentrarán en los problemas de mayor importancia socioeconómica.

La investigación sobre silvicultura se incorpora en la intervención clave “Agricultura, pesca y silvicultura sostenibles, incluido el desarrollo integrado de las zonas rurales”, perteneciente al programa específico “Calidad de vida y gestión de los recursos vivos”, cuyos objetivos son ofrecer métodos e instrumentos para la conservación, protección y gestión multifuncional sostenible de los bosques, posibilitando de este modo la aplicación de medidas comunitarias y compromisos internacionales a la vez que se garantizan la competitividad y la valoración del sector. Además, los sistemas de producción forestal y las tecnologías de transformación contribuirán a crear productos forestales nuevos o mejorados de mayor valor añadido y menores efectos en el medio ambiente. Las prioridades de la investigación serán las siguientes:

- gestión multifuncional de los bosques: respaldo a la política forestal; diversificación (utilización para fines distintos de la producción de madera; sistemas agro-silvo-pastorales); gestión multifuncional y sostenible que combine la producción de calidad con la conservación y la protección. La diversidad biológica de los ecosistemas forestales y la protección de los suelos forestales.
- utilización sostenible y polivalente de los recursos forestales: la cadena silvicultura-madera; estrategias para la gestión y utilización sostenibles de los recursos forestales; procedimientos eficaces y respetuosos con el medio ambiente y tecnologías de reciclado; productos diversificados y de alto valor añadido que respondan a las necesidades del mercado y las exigencias de los consumidores.

La investigación forestal sigue siendo un aspecto primordial de la intervención clave “Clima, cambio global y diversidad biológica” incluida en el programa específico “Conservación del ecosistema”. Se dará prioridad a los ecosistemas y a la investigación sobre la diversidad biológica, así como a la creación de estrategias y a las adaptaciones a los cambios climáticos, con el fin de cumplir los compromisos del Protocolo de Kyoto. Asimismo, este programa específico incluirá la investigación sobre los sistemas de energías renovables, especialmente los basados en la biomasa.

La aplicación de los programas específicos de IDT incluirá también actividades y mecanismos dirigidos a estimular, divulgar y explotar los resultados de la IDT.

7. Cooperación para el desarrollo

El objetivo global de la cooperación comunitaria para el desarrollo forestal es el fomento de una gestión sostenible de los bosques en los países en desarrollo, como contribución al desarrollo sostenible general. Esta finalidad se perseguirá de conformidad con los compromisos legales y políticos contraídos en diversos foros y acuerdos internacionales. Las actividades dirigidas a la consecución de este objetivo deberán reconocer el papel de los bosques en el desarrollo económico y social, la conservación de la diversidad biológica, la lucha contra la desertización, la captura del carbono como factor capaz de mitigar el cambio climático y el mantenimiento de los hábitats naturales y sus funciones ecológicas. Todo esto requiere una valoración adecuada de los recursos naturales y el reconocimiento del papel de los principales actores del sector.

La CE concentrará su ayuda al sector forestal de los países en desarrollo en los aspectos con más posibilidades de tener repercusiones positivas, teniendo al mismo tiempo en cuenta la importancia socioeconómica, medioambiental y cultural de los recursos forestales de estos países y el progreso de éstos hacia un desarrollo sostenible.

Los sectores prioritarios de diálogo y ayuda son la reforma política e institucional, la participación de los actores del sector, la acumulación de capacidad, la investigación para una gestión forestal sostenible y la conservación de los ecosistemas forestales. Se facilitará, a escala nacional, regional e internacional, ayuda que se dedicará también en parte a cumplir los compromisos derivados de los acuerdos internacionales sobre medio ambiente pertinentes.

La Comisión presentará próximamente al Consejo y al Parlamento una comunicación sobre la cooperación para el desarrollo en el sector forestal.

9. Cooperación internacional

- A escala paneuropea:

La Comunidad mantendrá una participación activa en la ejecución de las decisiones adoptadas en las Conferencias ministeriales sobre la protección de los bosques europeos y prestará su apoyo al incremento de la cooperación en este sentido. Este objetivo se logrará en concreto mediante iniciativas comunitarias en materia de investigación sobre la protección forestal y de información y comunicación sobre los bosques, empleando los instrumentos de que se dispone en la actualidad para la conservación de los hábitats naturales y los recursos genéticos y manteniendo la aplicación de las propuestas de actuación del IFF.

Será preciso prestar una especial atención a la protección de las selvas boreales de Rusia y los Nuevos Estados Independientes y a la preservación de sus características ecológicas privilegiadas, especialmente en términos de biodiversidad.

- A escala mundial:

La Comunidad mantendrá una presencia activa en el debate internacional y los foros de negociación en materia de bosques, en concreto el IFF (Foro Internacional sobre los Bosques) y fomentará la creación de un instrumento general jurídicamente vinculante para la gestión, la conservación y el desarrollo sostenible de todo tipo de

bosques. Además, la Comunidad deberá tratar de desarrollar, cuando así proceda, las normas internacionales aplicables al sector forestal.

10. Coordinación

Los compromisos contraídos en los procesos paneuropeos e internacionales de formulación de programas forestales nacionales o subnacionales ponen de relieve las ventajas de una coordinación efectiva entre los distintos sectores que influyen en la política forestal de los Estados miembros. La coordinación de las medidas forestales comunitarias y las consultan que haya que realizar al respecto se llevarán a cabo esencialmente a través de dos plataformas de cooperación de ámbito comunitario:

- El Comité forestal permanente²³, formado por representantes de los Estados miembros, bajo la presidencia de la Comisión, que desempeña un triple papel:
 - función consultiva, reguladora y de gestión para las medidas específicas del sector de la silvicultura;
 - foro especial de consulta proveedor de conocimientos especializados y actividades de seguimiento de las medidas o iniciativas forestales incluidas en diversas políticas comunitarias como las de desarrollo rural, medio ambiente e investigación;
 - lugar de intercambio de información entre los Estados miembros y la Comisión y de coordinación voluntaria sobre las cuestiones forestales internacionales.
- Los Comités consultivos que asesoran a la Comisión, presentando sus dictámenes y favoreciendo el intercambio de información:
 - El Comité de montes²⁴, que reúne a todos los interesados en este sector de círculos profesionales y afines, para el intercambio de información y opiniones sobre las cuestiones forestales de interés europeo,
 - el Comité consultivo de la política comunitaria en el sector de la madera²⁵, formado por representantes de todo el espectro de industrias silvícolas y afines comunitarias, que participa activamente a través de seis grupos de trabajo.

La coordinación, dentro de la Comisión, entre los servicios responsables de las políticas comunitarias relacionadas con el sector forestal se efectuará a través de redes especiales interdepartamentales en función del tema de que se trate.

C. Las medidas forestales en la AGENDA 2000

1. Ayuda a los Estados miembros en sus esfuerzos por la aplicación de una gestión sostenible de los bosques

La propuesta sobre desarrollo rural de la Comisión que se incluye en la Agenda 2000 representa una buena base para ayudar a los Estados miembros a aplicar la estrategia dirigida a favorecer la gestión, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques.

²³ Establecido por la Decisión 89/367/CEE (DO L 165 de 15.6.1989, p. 14)

²⁴ Decisión 98/235/CE (DO L 88 de 24.3.1998, p. 59)

²⁵ Decisión 97/837/CE (DO L 346 de 17.12.1997, p.95)

Teniendo en cuenta los principios básicos de la Agenda 2000, es decir, el fomento del empleo, la mejora de la calidad del medio ambiente y de la vida en general, el objetivo esencial de las propuestas de desarrollo rural es permitir a los Estados miembros elaborar programas integrados del nivel regional apropiado para satisfacer las diversas necesidades de las zonas rurales europeas. Las medidas de gestión sostenible de los bosques, en combinación con otras iniciativas de desarrollo rural, forman una parte esencial de esta estrategia general.

Los programas de desarrollo rural permitirán, pues, a la Comunidad contribuir a la ejecución de los programas forestales nacionales o subnacionales, o los instrumentos equivalentes, de conformidad con los objetivos del desarrollo rural y según el principio de subsidiariedad.

A través de los programas regionales o nacionales que establezcan, los Estados miembros determinarán sus necesidades en el nivel apropiado y definirán sus prioridades para obtener la ayuda de la Unión destinada a la aplicación de la estrategia forestal y para responder a las necesidades de actuación derivadas de los Convenios internacionales, como los relativos a la diversidad biológica, el cambio climático o la desertización, así como la aplicación de las propuestas del GIB.

El capítulo dedicado a la silvicultura en la propuesta de la Comisión sobre la política de desarrollo rural ofrece ayuda para toda una serie de intervenciones destinadas a fomentar la gestión sostenible de los bosques y contribuir a la solución de problemas específicos como la biodiversidad, el cambio climático o la utilización de la madera como fuente de energía, mediante lo siguiente:

- medidas de protección de los bosques;
- el desarrollo y el realce del potencial socioeconómico de los bosques;
- la conservación y mejora del valor ecológico, la restauración de los bosques dañados y la garantía de las funciones protectoras de los bosques;
- el fomento de nuevas salidas que permitan la utilización de la madera y la ampliación de las zonas forestales a través de medidas de forestación;
- la gestión conjunta de las pequeñas superficies arboladas a través de la creación de asociaciones de propietarios;
- la ejecución de programas de educación y formación especialmente dirigidos a los propietarios y gestores de bosques, con especial énfasis en las nuevas posibilidades y técnicas de producción de bienes y servicios de la silvicultura y en técnicas compatibles con el mantenimiento del paisaje y la protección del medio ambiente.

Las medidas sobre silvicultura que se recogen en las propuestas de la Agenda 2000 se integran en la programación del desarrollo rural y en la nueva normativa financiera. En las regiones con derecho a las ayudas del objetivo nº 1 o del nuevo objetivo nº 2, estas medidas formarán parte de los programas integrados de los Fondos estructurales. La evaluación de las medidas que figuran en la programación del desarrollo rural, incluidas las medidas forestales, se realizará basándose en los principios y procedimientos establecidos en las propuestas, entre los que cabe citar las evaluaciones anteriores, intermedias y posteriores sobre la eficacia y eficiencia de las intervenciones financiadas por la Comunidad.

2. Medidas previas a la adhesión

La Comisión ha presentado una propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la ayuda comunitaria para la aplicación de medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental durante el período de preadhesión, con la que se pretende esencialmente:

- a) resolver los problemas específicos y prioritarios que plantea la adaptación sostenible del sector agrario y las zonas rurales de los países candidatos;
- b) contribuir a la aplicación del acervo comunitario de la política agrícola común y las políticas afines.

La ayuda a la agricultura y el desarrollo rural puede destinarse, entre otros apartados, a la silvicultura, lo que incluye las medidas de forestación, las inversiones en las explotaciones forestales de propiedad privada y la transformación y la comercialización de los productos de la silvicultura.

Esta propuesta de la Comisión está contribuyendo a la gestión, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques en Europa Central y Oriental, al poner concretamente de relieve los siguientes problemas:

- el estado fitosanitario de los bosques, perturbado esencialmente por la contaminación industrial o las calefacciones domésticas mal reguladas, constituye uno de los principales problemas; la solución a este tipo de dificultades debe proceder de varios sectores, mientras que la política forestal debe tratar de proteger o restaurar el patrimonio forestal siempre que sea posible;
- la adaptación del sector forestal a las normas del mercado interior es una cuestión incierta, ya que ciertos problemas, como el desarrollo de las formas de propiedad, siguen estando poco claros; la Comunidad debería concentrar sus esfuerzos en permitir que estos países consigan aplicar correctamente las prácticas de gestión sostenible de los bosques y evitar las amenazas que se ciernen sobre el medio ambiente, aunque la demanda de talas, que ya es elevada, sigue creciendo debido a la recuperación de los mercados de la madera y de la economía general; la ayuda comunitaria para la transformación y la comercialización de los productos de la silvicultura debería dirigirse a los aspectos medioambientales para permitir que estos países cumplan las normas comunitarias en materia de medio ambiente y evitar que se creen distorsiones de la competencia en los mercados mundiales;
- existe una clara necesidad de mejorar la infraestructura y las funciones del sector de la silvicultura de los países candidatos. Es importante fomentar, en la etapa previa a la adhesión, actividades institucionales y de creación de capacidades, en concreto estadísticas forestales, que permitan crear o potenciar procedimientos de gestión sostenible de los bosques. Para garantizar una aplicación general de las medidas propuestas, es necesario prestar ayuda para la creación de asociaciones de propietarios de bosques u otras estructuras que contribuyan a difundir la información pertinente para lograr los objetivos de la gestión sostenible de los bosques.

D. Cuestiones específicas relacionadas con la silvicultura

1. Conservación de la biodiversidad forestal²⁶

Para disipar las preocupaciones que suscita la biodiversidad en los bosques es necesario tomar medidas en tres áreas: la conservación, el uso sostenible y la distribución equitativa de los beneficios que reporta el empleo de los recursos genéticos de los bosques.

En este sentido, las medidas necesarias para la conservación de la diversidad de los bosques deben tomarse *in-situ* y *ex-situ*.

La conservación *in-situ* de la diversidad biológica de la Unión podría conseguirse esencialmente mediante unos sistemas de gestión forestal adecuados, ya que existen realmente muy pocas zonas forestales extensas libres de utilizaciones comerciales.

Las medidas para la conservación *in-situ* deben tener en cuenta esencialmente dos aspectos:

a) La conservación y el aumento de la biodiversidad en los sistemas de gestión sostenible aplicables a todos los bosques, para garantizar que las especies forestales puedan sobrevivir en condiciones naturales y puedan mantener o recuperar poblaciones vigorosas en toda su zona de distribución, lo que implica que los gestores de los bosques tienen que tener en cuenta una serie de directrices de actuación como las siguientes:

- medidas adecuadas de adaptación al hábitat ecológico mediante diversas técnicas silvícolas combinadas con medidas accesorias (por ejemplo, respetar la madera seca y otros microhábitats clave que están presentes en los bosques); debería hacerse especial hincapié en los métodos de regeneración, como el de regeneración natural, para proteger el material genético local; las especies arbóreas y las variedades que se planten deberán ser autóctonas o estar bien adaptadas a las condiciones y ecosistemas locales;
- mantenimiento de la salud y vitalidad de los ecosistemas, fomentando la capacidad regenerativa, la resistencia y la capacidad de adaptación de los ecosistemas forestales;
- restauración y rehabilitación de las zonas, especies, poblaciones, hábitats y ecosistemas degradados;
- mantenimiento de la gestión tradicional de los sistemas silvopastorales con altos niveles de biodiversidad que podrían perderse si las regiones quedasen abandonadas (por ejemplo, en las regiones mediterráneas);
- mejora de técnicas de corta que reduzcan los daños colaterales al mínimo;
- aplicación de las medidas de forestación de forma que no se causen daños a los parajes, hábitats, ecosistemas y paisajes interesantes desde el punto de vista ecológico o dignos de atención (por ejemplo, las especies arbóreas seleccionadas deberán estar bien adaptadas a las condiciones y ecosistemas locales, por lo que se preferirán las especies autóctonas o de procedencia local; cuando se utilicen especies importadas, se pondrá el cuidado suficiente para la conservación de la flora y la fauna autóctonas).

²⁶ Véase también el documento COM (1998) 42 final – Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una estrategia de la Comunidad Europea en materia de biodiversidad.

La aplicación de estas directrices debe adaptarse generalmente a las peculiaridades concretas de la zona y depender de las características biogeográficas y biofísicas de los bosques y su biodiversidad, así como de las condiciones sociales y económicas.

b) Establecimiento de zonas protegidas sometidas a una gestión especial como instrumento complementario de la gestión sostenible de los bosques

La conservación de las superficies de bosque primario que aún quedan y la protección de las zonas de gran fragilidad ecológica requieren iniciativas específicas a las que responde la creación de zonas protegidas.

Estas zonas protegidas deberían contribuir señaladamente a mejorar la gestión sostenible de todos los tipos de bosque, así como a fomentar otros beneficios sociales, culturales, ambientales y económicos de los bosques. Es por lo tanto necesario partir de una estrategia “biorregional” de carácter más general que incorpore los objetivos de conservación de la biodiversidad a la utilización sostenible de los recursos biológicos y a los criterios socioeconómicos pertinentes cuando los bosques sean declarados de interés internacional por su biodiversidad forestal debido a su riqueza en especies, las amenazas a las que estén sometidos u otros criterios biológicos.

La plena participación de todos los interesados, incluidos los propietarios de los bosques, en el proceso de decisión para determinar estas zonas y en su gestión es especialmente importante, ya que la conservación de la biodiversidad suele depender del mantenimiento de actividades humanas en las zonas afectadas. Se requiere una política activa de información en relación con las posibles limitaciones de gestión. Las autoridades responsables deberían garantizar la participación de los propietarios de los bosques en la creación de zonas protegidas.

En este contexto, la UE contribuye al establecimiento de zonas protegidas a través de la red ecológica “NATURA 2000”, consistente en “zonas especiales de protección”, creadas en virtud de la Directiva sobre aves²⁷, y “zonas especiales de conservación”, creadas en virtud de la Directivas sobre hábitats²⁸.

Las medidas adoptadas de conformidad con estas Directivas pretenden mantener o recuperar, en unas condiciones de conservación favorables, los hábitats naturales y las especies de la fauna y la flora silvestres de interés comunitario, teniendo en cuenta las necesidades económicas, sociales y culturales y las características regionales y locales.

Las actuaciones para la conservación *ex-situ* deberían tener en cuenta las medidas de conservación, caracterización, recogida y utilización de los recursos genéticos en la silvicultura que se recogen en el Reglamento (CE) nº 1476/94 del Consejo²⁹.

Además, es importante fomentar lo siguiente:

- medidas dirigidas a armonizar los distintos sistemas de recogida de datos y análisis de los indicadores para evaluar la biodiversidad de los ecosistemas forestales,

²⁷ Directiva 79/409/CEE del Consejo de 2.4.1979 (DO L 103 de 25.4.1979, p. 1)

²⁸ Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21.5.1992 (DO L 206 de 22.7.1992, p. 7)

²⁹ DO L 159 de 28.6.1994, p. 1.

- promoviendo la aplicación de los criterios e indicadores paneuropeos para una gestión sostenible en el marco del Reglamento sobre el SEICF;
- actividades de investigación sobre las repercusiones de los sistemas de gestión en la diversidad biológica y sobre la manera en que dichos sistemas pueden mantener y aumentar la diversidad biológica, garantizando al mismo tiempo su viabilidad económica.

Teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad, los Estados miembros tienen la responsabilidad de integrar adecuadamente las preocupaciones que plantea la biodiversidad en sus programas forestales nacionales o en otros instrumentos equivalentes.

Con motivo de la propuesta de la Comisión sobre desarrollo rural, la Comunidad tendrá la posibilidad de respaldar las medidas de los Estados miembros en este ámbito, en particular facilitando las actuaciones destinadas a conservar y potenciar los valores ecológicos de los bosques mediante actividades de formación, a conservar y mejorar la estabilidad ecológica de los bosques o a restaurar los bosques dañados de aquellas zonas que padecen graves contratiempos naturales, así como fomentando medidas de forestación apropiadas que se adapten a las condiciones y ecosistemas locales.

Además, debe tenerse en cuenta que las medidas comunitarias específicas sobre protección de los bosques (lucha contra la contaminación atmosférica y los incendios forestales) contribuyen a la conservación de la biodiversidad.

Las medidas propuestas por la Comisión en la Agenda 2000 y en particular en el capítulo que el proyecto de reglamento sobre desarrollo rural dedica a los bosques son un instrumento útil para fomentar la biodiversidad; una buena parte de su eficacia dependerá de la pertinencia de los programas y medidas nacionales y regionales que se pongan en marcha. Por lo tanto, la Comisión procederá a una revisión de la situación de la biodiversidad forestal. Con las conclusiones de esa revisión, presentará propuestas de actuación acerca de la conservación y la utilización sostenible de la biodiversidad forestal, de conformidad con los compromisos plasmados en la Comunicación sobre la estrategia para la biodiversidad de la Comunidad Europea, y teniendo en cuenta las medidas adoptadas a escala mundial y paneuropea en ese contexto.

2. La madera como fuente de energía

Según el Libro blanco para una estrategia y un plan de acción comunitarios titulado: “Una política energética para la Unión Europea”³⁰, la parte correspondiente a las energías renovables en el año 2010 corresponderá al 12% del consumo de energía (el nivel actual es inferior al 6%), pronóstico que supone un considerable incremento del uso de la biomasa con fines energéticos además de un aumento de las energías hidroeléctrica, eólica y solar. Debería favorecerse la función que pueden desempeñar los bosques como fuentes de energía, bien mediante plantaciones de corta duración, bien utilizando los residuos forestales y la madera de baja calidad disponibles.

Al explorar las posibilidades de aumentar el potencial de los cultivos silvícolas energéticos, es preciso tener en cuenta las consideraciones siguientes:

³⁰ COM(95)682 final de 13.12.1995.

- conviene no exagerar el potencial de la biomasa maderera como fuente de energía basándose en los datos teóricos y generales sobre la disponibilidad de los recursos forestales, ya que éstos son diversos y se encuentran dispersados por el territorio, lo que explica parcialmente las dificultades para valorar su potencial real para usos energéticos en la UE;
- actualmente, la madera como materia prima para la obtención de energía es en la mayor parte de los casos más cara que los productos competidores; una forma de resolver este problema podría consistir en la modificación de los impuestos; no obstante, todo cambio de sistema tributario en los Estados miembros o a escala comunitaria debe tener debidamente en cuenta la demanda de productos derivados de la madera y la necesidad de productos de madera sostenibles que tenga la industria;
- a pesar de que la utilización de la silvicultura de ciclo corto con fines energéticos puede contribuir a frenar el aumento de las concentraciones atmosféricas de CO₂, hay que asegurarse de que este tipo de medida no tenga efectos perjudiciales para el medio ambiente.

Actualmente se está examinando la posibilidad de conceder ayuda comunitaria para la utilización de madera como fuente de energía en el contexto de la propuesta de la Comisión sobre desarrollo rural.

3. Cambio climático

Tal como se explica en la Comunicación de la Comisión titulada “El cambio climático - Hacia una estrategia post-Kyoto”³¹, los bosques desempeñan un importante papel en el ciclo global del carbono. En algunas regiones, los bosques son fuentes netas de CO₂, debido esencialmente a fenómenos como la deforestación y la degradación, mientras que en otras, como Europa, constituyen sumideros netos de carbono. No obstante, los conocimientos científicos actuales sobre el potencial de los sumideros de carbono en relación con los ecosistemas forestales son aún muy escasos y los esfuerzos de investigación en este sector deben, pues, incrementarse. El Grupo de trabajo intergubernamental sobre el cambio climático considera que entre un 12% y un 15% de las emisiones de CO₂ procedentes del consumo mundial de combustibles fósiles previstas entre la fecha actual y el año 2050 podría contrarrestarse retrasando la deforestación, fomentando la regeneración forestal y aumentando las superficies de plantaciones y sistemas agroforestales. La zona tropical de América es la presenta mayores posibilidades de aumento del almacenamiento de carbono, seguida de Asia y de África tropical³². No obstante, esto no impedirá que la Comunidad fomente la optimización de la capacidad de captación de los bosques europeos.

El potencial de los bosques y suelos forestales de la Unión como sumideros de carbono podría aprovecharse al máximo mediante su desarrollo sostenible y protección, aunque nuestra contribución a este problema mundial permanecerá relativamente limitada. Además, hay que indicar que la absorción y el almacenamiento de carbono por los bosques es un proceso a largo plazo cuyas repercusiones pueden ser considerables si se toman escalas temporales de 20 a 50 años o más largas.

³¹ COM(1998)353 final.

³² Informe de la FAO sobre el estado de los bosques mundiales, 1997.

La contribución de la silvicultura al almacenamiento de carbono puede consistir en lo siguiente:

- mantenimiento o aumento de las reservas de carbono existentes, mediante la mejora de la protección y la gestión actuales de los bosques;
- ampliación de la superficie de los bosques mediante la forestación de tierras agrarias, con especies adaptadas a las condiciones locales o, preferentemente, con especies autóctonas o de origen local;
- sustitución de los combustibles fósiles por madera de bosques sometidos a una gestión sostenible;
- sustitución de los productos que requieren un alto consumo de energía (acero, aluminio u hormigón) por productos de la industria maderera (materia prima renovable que requiere poca energía).

Todos estos objetivos pueden alcanzarse a través de diversas prácticas de gestión forestal, utilización del suelo y comercialización, cuya iniciativa, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, debería partir esencialmente de los Estados miembros.

La presentación de informes y las actividades de comprobación son cuestiones fundamentales que los silvicultores deberán abordar en el futuro. Resulta especialmente necesario un sistema de contabilidad transnacional basado en las metodologías vigentes actualizadas que incluya métodos de medición y creación de modelos y bases de datos con el fin de cumplir los requisitos de transparencia y comprobación de la aplicación del Protocolo de Kyoto.

La Comunidad hará pleno uso de los instrumentos existentes, como las medidas de protección de los bosques, las actividades de investigación y desarrollo y las medidas forestales propuestas en los programas de desarrollo rural para complementar las medidas adoptadas por los Estados miembros en relación con el cambio climático, cuyos posibles efectos en el estado sanitario de nuestros bosques tampoco deben subestimarse. La Comisión se mantendrá abierta a la posibilidad de incorporar otros instrumentos.

4. Certificación forestal

Por certificación forestal se entiende el procedimiento consistente en la comprobación, por un tercero independiente, de que los bosques examinados son objeto de una gestión sostenible. El etiquetado relacionado con la certificación forestal puede consistir en una marca que garantice que la materia prima de un producto determinado de la madera es originario de un bosque certificado.

Por consiguiente, la certificación forestal sólo tiene por objeto la gestión de los bosques y no todo el ciclo vital del producto de la madera³³.

Los sistemas de certificación forestal y de etiquetado son instrumentos basados en el mercado y dirigidos primordialmente a fomentar la gestión sostenible de los bosques y la utilización de productos forestales procedentes de fuentes renovables y sostenibles.

³³ Este aspecto se recoge en la propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a un sistema comunitario revisado de concesión de etiqueta ecológica (COM/96/603 final, DO C 114 de 12.4.1997, p. 9), que modifica el Reglamento (CEE) n° 880/92 del Consejo, de 23 de marzo de 1992, relativo a un sistema comunitario de concesión de etiqueta ecológica.

En Europa, es también probable que estos sistemas contribuyan a mejorar la información del consumidor sobre las cualidades ambientales de la gestión sostenible de los bosques y a fomentar el empleo de la madera como materia prima renovable y respetuosa con el medio ambiente. El principal objetivo que se persigue con ellos es asegurar la comparabilidad y credibilidad mediante una comprobación apropiada de la conformidad con las normas o con indicadores de rentabilidad.

No obstante, los programas y las políticas forestales de los Estados miembros constituyen los instrumentos clave para garantizar una gestión sostenible de los bosques; los sistemas de certificación pueden servir de incentivo adicional.

Los sistemas europeos de certificación forestal y de etiquetado deberían basarse en criterios e indicadores de rendimiento comparables y compatibles con los principios acordados internacionalmente. Además, deberían ajustarse a los siguientes principios generales: voluntariedad, credibilidad, transparencia, participación rentable de todas las partes interesadas, libertad de acceso, y no discriminación en función de los tipos de bosques y propietarios. Un elemento esencial para la credibilidad es la realización de auditorías independientes sobre la gestión forestal y la cadena de control.

La Comisión aplaude las iniciativas adoptada por gobiernos, autoridades regionales, organizaciones no gubernamentales o por el sector privado por la experiencia que pueden ofrecer. Recientemente, representantes de la silvicultura, las industrias forestales y el comercio de varios Estados miembros iniciaron la elaboración de un marco paneuropeo de certificación y autenticación forestal basado en los criterios e indicadores paneuropeos de la gestión sostenible.

Teniendo en cuenta ciertas limitaciones, el riesgo de que se produzca un doble empleo y la falta de comparabilidad de todas estas iniciativas, la Comisión las analizará y considerará la necesidad de una posible intervención complementaria a escala comunitaria, probablemente mediante la implantación de un instrumento legal que fije los requisitos esenciales para las iniciativas voluntarias de certificación y etiquetado. Un instrumento de estas características podría asimismo contemplar la introducción de un logotipo comunitario de gestión forestal sostenible y abordar cuestiones como las normas de la gestión forestal sostenible, el grado de evaluación, los organismos auditores, la cadena de control y la solución de litigios.

E. Conclusión

Actualmente, la Comisión considera que las medidas legales vigentes en el sector forestal, unidas a las propuestas sobre desarrollo rural incluidas en la Agenda 2000, contribuyen de modo suficiente a la estrategia forestal de la UE. La prórroga y posible revisión de las medidas forestales vigentes se planteará de acuerdo con los objetivos y recomendaciones de esta estrategia. La Comisión presentará en el momento oportuno nuevas medidas, como el marco comunitario para las iniciativas voluntarias de certificación forestal y de etiquetado en la Unión.

La Comisión invita al Consejo a que apruebe la estrategia presentada en la presente Comunicación.