

FACTORES A TENER EN CUENTA EN LA PLANIFICACION FORESTAL EN EUSKADI

Helen Groome

Cuadernos de Sección. Historia 20. (1992) p. 467-474
ISSN: 0212-6397
Donostia: Eusko Ikaskuntza

Basoetarako plangintzaren premia hainbat administrazioi aitortzen dute (Eusko Jaurlaritza, EEE...), bai eta basogintzan biltzen diren hainbat interesek ere. Premia honetaz ohartu izana, hein handi batean, sektorean sorturiko gatazken eta ekonomia, ingurugiro, gizarte mailan eta elkarbizitzaren planean gertatu goroberia negatiboen ondorioa da. Bestalde, basogintzako ezaugarri bereziek, hala nola ekoizpen-ziklo luzea eta merkatuaren epe erdirako zein epe motzerako aldaketan aurreko flexibilitate eza, plangintza onuragarria izango dela adierzteko dute.

Basogintza sektoreko plangintza honi ekitekoan, lehenengo eta behin ezinbestekoa da landa-lurzorua Lurralde Ordenamenduaren testuinguruan kokatzea. Gero, egokiro aztertu beharko dira nahiko genituzkeen zuhaitz masen osaketa espezifikoak, erabiltzen utzi edo bultzatu beharreko basogintza teknikak, basogintza-ihardueraren finantzaketa hala lur sail partikularretan nola publikoetan, basogintza alorreko ikerketa, hezketa eta asoziazionismoa eta sektoreak eskaera industrialarekin duen lotura. Azkenik, ezinbestekoa da orobat ahalik eta nekazal giroko interes gehienek Planaren moldakuntzan eskuhartzea, alderdi egokiak ugaritu eta gatazkak gutxitu daitezkeen moduan.

La necesidad de la planificación forestal está reconocida por diferentes Administraciones (Gobierno Vasco, CE...) y por muchos de los intereses que confluyen en el sector forestal. La percepción de esta necesidad es consecuencia, en gran parte, de los conflictos y externalidades negativas generadas en el sector, tanto a nivel económico como medio-ambiental, social y en el plano de la convivencia rural. Por otra parte, las características especiales del sector forestal, como por ejemplo, su largo ciclo de producción y gran inflexibilidad frente a cambios a corto y medio plazo en el mercado, también sugieren que sea beneficiosa la planificación.

Al abordar esta planificación en el sector forestal, se considera imprescindible situarla, primer en el contexto de una Ordenación del Territorio global del suelo rural. Seguidamente, hay que analizar adecuadamente la composición específica de las masas arbóreas de que se quiere disponer, las técnicas forestales a permitir o fomentar; la financiación de las actividades forestales tanto en terrenos particulares como públicos, la investigación, formación y asociacionismo forestal y la relación del sector con la demanda industrial. Por último, es igualmente imprescindible la participación del máximo número de intereses rurales en la elaboración del Plan para así maximizar sus aciertos y minimizar los conflictos que de otra manera pudiera generar.

Le besoin d'une planification forestière est reconnu par plusieurs administrations (Gouvernement Basque, CEE...) et également par la plupart des intérêts qui confluent dans le secteur forestier. L'identification de ce besoin est déterminée en grande mesure par les conflits et aspects extérieurs négatifs générés dans ce secteur, du point de vue économique, et aussi du point de vue social, de la conservation de l'environnement et de la vie en commun dans le milieu rural. D'autre part, les caractéristiques particulières au secteur forestier telles que par exemple, son cycle de production très long et le grand manque de flexibilité face aux changements du marché à court et à moyen terme, suggèrent également que la planification est plus que souhaitable.

Pour réaliser cette planification il est essentiel d'accomplir plusieurs étapes: il faut tout d'abord la situer dans le contexte d'un aménagement du territoire global sur le sol rural. Ensuite, il faut analyser convenablement la composition spécifique des masses arborescentes dont on veut disposer; les techniques forestières qu'on va tolérer ou favoriser le financement des activités forestières qu'on va tolérer ou favoriser le financement des activités forestières sur des terrains privés et publics, la recherche, la formation et l'associationnisme forestier et également les rapports du secteur avec la demande industrielle. Enfin, il est également essentiel qu'à l'élaboration du Plan participe le plus grand nombre possible d'intérêts ruraux dans le but d'augmenter au maximum ses avantages et de réduire au minimum les conflits qu'il pourrait provoquer.

1. INTRODUCCION: RECONOCIMIENTO DE LA NECESIDAD DE UNA PLANIFICACION EN EL SECTOR FORESTAL

La actividad forestal en Euskadi se ha caracterizado en el pasado por ritmos, especies, técnicas e impactos cuyo denominador común ha sido la falta de una adecuada previsión y planificación global en su uso y/o repercusiones. Criterios mercantiles de rentabilidad económico-industriales a corto plazo han solido ser los únicos o principales factores guiando la actividad forestal, sobre todo, pero no exclusivamente, en los terrenos forestales privados.

La situación derivada de este proceso ha demostrado que, de haber incorporado otros criterios en la gestión forestal mediante cierta planificación de las actividades globales en el sector, podríamos haber generado mayores beneficios positivos mercantiles y no mercantiles, y minimizado las repercusiones negativas también para bienes y servicios mercantiles y no mercantiles, de la gestión de muchas de nuestras masas arbóreas. De igual forma, podría haberse evitado conflictos que hoy día existen entre usos forestales y otros intereses rurales, como puede ser la ganadería en los montes comunales por la marginación de sus intereses, o con propietarios de huertas o prados colindantes con plantaciones en terrenos privados por el efecto de sombras por mantener distancias inapropiadas entre diferentes usos y, al contrario, conseguir una mayor interrelación y flujo de materias entre estos (Groome, 1991).

El que cierta planificación de las actividades forestales sea necesaria lo ha reconocido el Gobierno Vasco al incluir en su «Plan Estratégico Rural Vasco» la propuesta de elaborar un Plan Forestal (Gobierno Vasco, 1992; Parlamento Vasco, 1992). Igualmente, la propia CE, al establecer nuevas ayudas para actividades forestales exige la elaboración de «programas comarcales plurianuales» o un plan Forestal para la concesión de ayudas FEOGA. No es, ciertamente, un descubrimiento nuevo. La propia Ley de Montes exige planes técnicos y de ordenación para ciertas clases de montes (de utilidad pública, de protección), por lo que los beneficios de la planificación forestal fueron reconocidos hace tiempo.

En general el reconocimiento de la necesidad de cierta planificación en el sector forestal viene dada por las características especiales de éste. Por una parte, sus largos ciclos de producción (en comparación con otras actividades agrarias e industriales), derivados del lento crecimiento de su principal elemento, el árbol, hace que sea un sector tremendamente inflexible ante cambios a corto y medio plazo, bien sea generados por cambios mercantiles, bien sea por evaluar subóptima una actuación concreta en un monte. La planificación intenta, así, maximizar la diversidad de los diferentes parámetros del sector para aumentar su flexibilidad mercantil y para evitar actuaciones erróneas difícilmente corregibles a corto plazo. Igualmente, el sector forestal se caracteriza por generar gran número de externalidades, o valores actualmente no contabilizados de forma directa en la economía, por lo que la planificación puede poner las bases para maximizar las externalidades positivas (diversidad paisajística, genética, conservación del suelo, regular flujo hidrológico, etc.) y minimizar las negativas (erosión, pérdida calidad aguas, etc.).

Aún no existe un consenso, no obstante, acerca de exactamente cuáles son los objetivos de la planificación forestal y cuáles son los factores que debiera abarcar dentro de las diferentes administraciones y dentro de la sociedad en general. Existe cierta tendencia a abordar más factores que la mera zonificación, pero aún no se profundizan suficientemente en aspectos secundarios de gran interés y que influyen en la viabilidad real del «plan» (ver, por ejemplo, los planes forestales de Galicia y Andalucía). El presente artículo resume una serie de factores que, desde el punto de vista de una planificación forestal global, deben estar presentes en una ordenación de este tipo en Euskadi.

2. EL SECTOR FORESTAL EN LA ORDENACION DEL TERRITORIO

La Ordenación del Territorio debe constituir el punto de partida del desarrollo armónico e interrelacionado de las diferentes actividades rurales, entre ellas la forestal. Tiene poco sentido un plan forestal que no profundiza suficientemente en las interconexiones entre sector forestal y ganadería, agricultura, recursos hidrológicos, etc.

Igualmente, no obstante, la planificación de la localización espacial e interrelaciones físicas del sector forestal debe abordar cuestiones como las distancias forestales (aquellas distancias mínimas que habría que mantener entre plantaciones forestales y usos colindantes como prados, huertas, caminos, caseríos, etc.), los cortafuegos (buscando el uso complementario de éstos como redes de pastizales, vías lineales de recreo o mecanismos de garantizar la diversidad faunística y florística de una zona, etc.) y las pistas forestales (cuáles restaurar, mejorar y mantener antes de acometer nuevas obras). Eso, evidentemente, requiere la redacción de planes en menor o mayor detalle a diferentes escalas geográficas.

3. COMPOSICION ESPECIFICA DE LAS MASAS ARBOREAS

Cualquier planificación forestal tendrá que abordar la cuestión de la composición específica de las masas arbóreas de cada zona, tanto de los bosques naturales como de las plantaciones. No obstante, habría que evaluar de forma multidisciplinar la situación actual e identificar los parámetros industriales, medio-ambientales, sociales, económicos y culturales a tener en cuenta a la hora de definir programas de mejora, regeneración y plantación. Aquí es igualmente importante considerar el empleo o mantenimiento de especies representativas de todos los estratos forestales -árboles, arbustos, herbáceas, etc.- según los parámetros mencionados.

Una vez más, la planificación no termina con este paso, no obstante, y tiene que contemplar, dentro de un calendario y marcando prioridades, la creación de viveros (contemplando cuál sería la distribución geográfica óptima de estos, el empleo de variedades y subespecies locales, etc.) y poner en marcha programas de investigación (para conocer -o recuperar conocimientos perdidos- del comportamiento, mecanismos reproductores, técnicas de plantación y regeneración, mejora genética, prevención y tratamiento de plagas, uso y comercialización de los diferentes productos forestales, etc.), pasos que pueden obligar a una plasmación práctica más lenta del «plan» formal, pero, en todo caso, más seguro.

4. LAS TECNICAS FORESTALES

El objetivo fundamental debe ser sentar normas comunes para la gestión y aprovechamiento forestal en todo el territorio, abordando cuestiones como la mecanización de los trabajos forestales (desbroce, subsolado, etc.), el empleo de productos químicos (abonos, insecticidas...), cómo acometer los cuidados selvícolas, la prevención de incendios, etc. Es imprescindible emplear un análisis multidisciplinar, ya que la forma en que se gestiona cualquier lote de terreno tiene repercusiones directas e indirectas en diferentes aspectos y procesos físico-

químicos (perfil y desarrollo del suelo, calidad y régimen del flujo hidrológico, micro-clima, estabilidad de una pendiente, etc.; Pablo CT., et al, 1991), y también en la economía del sector forestal (empleo o no de maquinaria, incorporación de aspectos no-mercantiles en la contabilidad, etc.), que afectan no solamente al sector en cuestión sino también a la economía y viabilidad de otros usos y actividades (terrenos colindantes, usos recreativos, etc.).

5. FINANCIACION DE LAS ACTIVIDADES FORESTALES

Es imprescindible abordar en la planificación la financiación de las actividades, normas y técnicas propuestas. Sin un presupuesto adecuado, la planificación forestal puede generar efectos negativos en la economía de una zona y causar, más que la mejora de las actuaciones, su abandono o sustitución. Por lo tanto, debe hacerse un análisis detallado de la financiación de actividades forestales en terrenos particulares, y también en los de ayuntamientos, vecinales, etc., y profundizar en la incorporación de criterios no-mercantiles o externalidades en la contabilidad del sector. Debe contemplarse todas las opciones financieras -incentivos (créditos, subvenciones, rentas, etc.) expropiación/compra por el sector público, etc., analizando por encima de todo las dos características especiales del sector forestal ya mencionadas: su largo ciclo de producción (mínimo de 25/30 años, máximo más de 100 años) y la generación de múltiples externalidades.

El resultado, con vistas a la viabilidad de un plan debe ser un calendario presupuestado de acciones, subrayando los criterios y fórmulas empleadas para el cálculo y la concesión de cualquier ayuda.

6. SECTOR TRANSFORMADOR

Son complementos necesarios, igualmente, estudios de mercado para la materia prima y transformación de productos forestales; programas de reducción de la contaminación de las industrias forestales; programas de fomento del empleo de los residuos forestales (bien sea aquellos producidos en el monte, bien sea aquellos generados en la fábrica); estudios de comercialización de productos transformados, etc. Es importante subrayar que se debe tener en cuenta y analizar estos factores de forma equilibrada entre las dos ramas industriales -desintegradora (celulósica) y sólida (aserrío, etc.) y no marginando a una o la otra. La poca flexibilidad del sector forestal hace que este paso de la planificación forestal sea aún más importante, no debiendo desligarse los dos aspectos.

7. LA FORMACION FORESTAL

Deben contemplarse, también, las necesidades de formación de los trabajadores o peones forestales para optimizar sus labores, buscando seguridad en el monte, mantenimiento y optimización de la calidad de los productos logrados, integración entre trabajos forestales y agrarios, etc.

La formación para el propietario forestal también debe abordar cuestiones de comercialización, etc.

8. ASOCIACIONISMO FORESTAL

Muchos de los aspectos mencionados en puntos anteriores son de difícil tratamiento práctico sin la debida consideración a la estructura de la propiedad forestal. Se debe analizar la posibilidad y vías de agrupamiento de la propiedad (programas de permutas, por ejemplo), o, en su defecto, de propietarios forestales, con vistas a optimizar aspectos como el tamaño de parcelas forestales, el trazado de pistas, ofertas madereras, etc.

9. PARTICIPACION EN LA PLANIFICACION FORESTAL

La clave para el éxito en una planificación forestal es la participación del máximo número de intereses implicados en el sector en su elaboración, definición y plasmación práctica. Se propone, por tanto, la creación y adecuado funcionamiento de una «Mesa Sectorial» o «Comité técnico-social», que funcionará a diferentes escalas geoadministrativas (Comunidad Autónoma, Provincia, Comarca) y con los participantes pertinentes para cada labor. Entre otros habría que implicar, en un momento u otro, a las administraciones agrarias, medio-ambientales e industriales, a los sindicatos agrarios, asociaciones de forestalistas, grupos medio-ambientales, industrias forestales, universitarios, representantes de ayuntamientos (tema montes públicos, etc.), consumidores, apicultores, etc.

Evidentemente, no todos estos grupos tendrían que estar en todas las reuniones, sino que se contemplaría su participación según el tema y la fase del trabajo. Sin embargo, sí se insiste en que sin su participación se incrementa el riesgo de generar actuaciones subóptimas y, de allí, conflictos, algo que la planificación quiere reducir al mínimo.

La Mesa Sectorial debería elaborar los grandes objetivos de la política forestal global y luego crear las comisiones de trabajo más específicas para tratar cada tema.

10. SEGUIMIENTO

La labor planificadora tiene que sentar las bases para un seguimiento real de su plasmación práctica, de forma que se pueden corregir líneas de actuación que resultan subóptimas o erróneas, o comprobar la correcta puesta en marcha de las líneas de trabajo consensuadas. Este seguimiento incluye un inventariado permanente de la superficie y estado de las masas forestales creadas, mantenidas o mejoradas.

11. CONCLUSIONES

La planificación forestal es más que la simple zonificación del territorio para diferentes especies forestales. Debe abordar las implicaciones económicas, medio-ambientales, culturales e industriales de sus propuestas y poner en marcha medidas para afrontarlas. Se maximizarían los beneficios generados por una planificación forestal incorporando las ideas, objetivos y críticas de la gran variedad de intereses que confluyen en el sector, y garantizando un seguimiento apropiado de su puesta en marcha.

BIBLIOGRAFIA

GOBIERNO VASCO. 1992. Plan Estratégico Rural Vasco. Vitoria, pp. 87.

GROOME, H.J. 1991. Repercusiones territoriales en la Cornisa Cantábrica de cambios en el suministro de materias primas forestales a la industria maderera no-celulósica. Informes I y II. Ministerio de Educación. pp. 160. pp. 204.

JUNTA DE ANDALUCIA. 1989. Plan Forestal Andaluz. Sevilla. pp. 389.

PABLO, C.T.L. et al. 1991. Pérdida de suelo y explotación forestal en el País Vasco. *Bizia*. 6: 35-39.

PARLAMENTO VASCO. 1992. Propuestas de resolución aprobadas en relación con la comunicación del Gobierno sobre «Plan Estratégico Rural Vasco. Líneas generales de actuación 1992-1996». pp. 26.

XUNTA DE GALICIA. 1990. Plan Forestal de Galicia. Documento de bases para su elaboración. Santiago de Compostela.