

Working Papers
International Series

97/3

Chair Forest Policy and Forest Economics
Department of Forest Sciences

***Tendencias de la Legislación
Forestal en Países Europeos.***

***Bosques Comunales -
Una Forma Moderna de Manejo
de Tierras Publicas***

Franz Schmithüsen

*In: I Forum de Política Forestal 1996: 139-152;
217-226 Centre Tecnologic Forestal del Solsones,
Solsona / Spain, 1997*

Zurich 1997

ETH

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
Swiss Federal Institute of Technology Zurich

TABLA DE MATERIAS

TENDENCIAS DE LA LEGISLACIÓN FORESTAL EN PAÍSES EUROPEOS		Page
1. Ejemplos de las Nuevas Leyes y Enmiendas en Materia Forestal		1
2. Tendencias Comunes Derivadas de los Recientes Cambios en Legislación Forestal		5
3. Conclusiones: Criterios para un Análisis de la Evolución de la Legislación Forestal		11
Referencias		12
BOSQUES COMUNALES - UNA FORMA MODERNA DE MANEJO DE TIERRAS PUBLICAS		
1. Bosques Comunes en una Situación de Cambio Económico		14
2. Cofinanciación de la Gestión Forestal Comunal		16
3. El Propietario de Bosques Comunes y el Sector Privado		18
4. Conclusiones: Desde la Supervisión a los Sistemas Cooperativos de Uso de la Tierra		21

TENDENCIAS DE LA LEGISLACIÓN FORESTAL EN PAÍSES EUROPEOS

1. Ejemplos de las Nuevas Leyes y Enmiendas en Materia Forestal

En los últimos diez años se han promulgado nuevas leyes en materia forestal en varios países europeos. En otros, se ha llevado a cabo importantes revisiones y enmiendas a las leyes y reglamentos en materia forestal. El proceso de adaptación del marco legal a los cambios políticos, económicos y sociales en lo que se refiere a la conservación y a la explotación de los recursos forestales ha cobrado un gran ímpetu. *Cuadro 1* representa algunos de los importantes cambios en los reglamentos en materia forestal en orden cronológico, durante el período 1985-1995.

Los siguientes países son un ejemplo de la variedad de condiciones en que es necesario llevar a cabo el proceso de adaptación del marco legal, para mejorar los requisitos para una gestión sostenible de los recursos forestales.

Bélgica: El largo proceso de preparación del Decreto Forestal Flamenco, aprobado en 1990, es representativo de dos tendencias en la adaptación de las leyes forestales a las nuevas realidades (Lusa 1996). Ofrece la posibilidad de formular distintas políticas forestales para cada región de Bélgica (Händers, Wallonia y Bruselas), según el Decreto Específico de 1980 sobre reformas institucionales. Resulta ser una medida legislativa muy interesante, puesto que en su elaboración participaron un gran número de entidades, desde autoridades locales, hasta planificadores rurales y grupos de defensa de la naturaleza.

Finlandia: Los cambios legislativos más recientes se han centrado en la reorganización de la administración (Tikkanen y Vehkamaki 1996). La Ley del Departamento de Bosques y Parques de 1993, establece una empresa estatal dependiente del Ministerio de Agricultura y Bosques, que, en lo referente a la protección de la naturaleza, está sujeta a la supervisión del Ministerio del Medio Ambiente. El Departamento de Bosques y Parques gestiona los recursos naturales y las propiedades que sean de su competencia de forma sostenible y rentable, teniendo en cuenta la conservación y el incremento adecuado de la biodiversidad biológica. Las medidas adoptadas para la protección de la naturaleza se llevan a cabo según la Ley de Protección de la Naturaleza de 1971 y según objetivos operacionales y financieros claros. Otras medidas dependen de la Ley de Pesca 1982, de la Ley de Tráfico Rural de 1991, de la Ley de Caza de 1993 y de la Ley del Ocio al Aire Libre de 1973. Además de la producción de madera, de la conservación de la naturaleza y de los parques nacionales, el nuevo departamento se encarga del uso recreativo de los terrenos públicos, de paliar el índice de desempleo en las zonas rurales del norte y de conservar las tradiciones locales y el patrimonio cultural.

Francia: La Ley nº 85-1273 sobre la gestión, valorización y protección de los bosques tiene como principal objetivo su producción formal, su conservación y su uso social, en política forestal nacional (Humbert 1996). Esta ley es una importante medida de precisión del Código Forestal Nacional de 1979, y consolida la legislación anterior, en particular la Ley nº 63-819

aprobada en 1963. Además complementa la Ley Francesa de Conservación de la Naturaleza de 1976 y sus reglamentos subsiguientes.

Cuadro 1: Revisión y enmiendas de la Legislación Forestal 1985-1995 (Ejemplos)

1985	<i>Francia:</i> Ley 85-12/3, sobre la gestión, valorización y conservación de los bosques
1985	<i>Italia:</i> Ley 431/1985 de Protección de la Naturaleza y el Paisaje (Legge Galasso)
1989	<i>España:</i> Ley de Conservación de las Areas Naturales y de la Flora y la Fauna de los Bosques
1990	<i>Bélgica:</i> Decreto sobre el Bosque Flamenco
1991	<i>Polonia:</i> Ley Forestal
1991	<i>Suiza:</i> Ley Federal sobre los Bosques
1993	<i>Finlandia:</i> Ley del Departamento de Bosques y Parques
1993	<i>Suecia:</i> Ley Forestal
1994	<i>España:</i> Ley del Desarrollo Forestal (Castilla y León)
1990-1994	<i>Alemania:</i> Nuevas Leyes Forestales en 5 Estados de la Antigua República Democrática Alemana
1990-1994	<i>Gran Bretaña:</i> Directrices de Gestión Forestal
1990-1995	<i>Países de Europa central y del este:</i> Preparación de una nueva legislación forestal

Alemania: La Ley Federal Forestal constituye un marco legal y no ha sufrido cambios importantes desde su promulgación en 1975.

Las medidas para la protección y gestión de recursos están reguladas por las leyes y reglamentos forestales de los estados miembros (Länder). En la antigua República Federal de Alemania la mayoría de leyes forestales estatales fueron adoptadas en los años 70, con subsiguientes modificaciones y enmiendas. Después de la reunificación, se han elaborado nuevas legislaciones forestales en los cinco estados que antes formaban la República Democrática Alemana (Weber 1994). Para este proceso ha sido necesario distribuir las competencias constitucionales, elaborar reglamentos para la organización de los servicios forestales estatales, determinar los derechos y las obligaciones de los propietarios públicos y privados de los bosques, establecer reglamentos para las prácticas forestales y la gestión sostenible de los bosques y establecer las cláusulas legales para la aplicación de subsidios y compensaciones forestales (Niesslein 1992). Un importante aspecto de la reorganización del uso forestal ha sido el proceso de reconstitución de las propiedades forestales, a través del reconocimiento de los bosques privados, comunales y estatales y a través de la privatización de tierras consideradas anteriormente pertenecientes a cooperativas de propiedades forestales (Sasse, 1996)

Gran Bretaña: Los cambios en las actividades forestales se basan mayoritariamente en comunicaciones ministeriales, decisiones políticas, junto con un sistema de restricciones legales, ventajas fiscales, subsidios y prórrogas. La actual y notable declaración sobre política en materia forestal del Gobierno fue elaborada en 1991 y le siguió un programa del Reino Unido sobre la sostenibilidad de los bosques, elaborado en 1994 (Miller 1996). La Comisión

Forestal, aprobada en 1919 por ley del Parlamento, ejerce un control considerable en las decisiones de gestión, tanto en el sector privado como en el público. Un conjunto de directrices elaboradas por el Departamento Forestal entre 1990 y 1994 hacen referencia a los bosques y a las aguas, a la conservación de la naturaleza forestal, al ocio en el bosque, a la distribución del paisaje forestal y a la distribución de los bosques comunitarios. Contienen, además, disposiciones como, por ejemplo, la que especifica la distribución y la gestión del bosque para minimizar el impacto en las aguas. También pueden tener carácter asesor en lo referente a la solicitud de subsidios. En 1988 se suprimió la posibilidad de deducir el coste de la plantación de árboles de la declaración de la renta. Para recompensar dicha supresión, se ha creado un sistema de subsidios, al que se pueden añadir cláusulas, más fácilmente que en el sistema de deducciones fiscales. El Plan de Subsidios Forestales ofrece a los agricultores la posibilidad de obtener pagos anuales durante diez o quince años respectivamente para recompensar las pérdidas en los ingresos originados por la actividad agrícola. Cabe destacar el papel de los asesores forestales, muchos de los cuales han tenido que aprobar unos exámenes para ser Miembros del Instituto de Forestales Diplomados, lo que significa que están sujetos a la ética y a los códigos de comportamiento de este instituto profesional, y que figuran en las lista de asesores oficiales aptos para desempeñar dicho cargo.

Italia: La legislación forestal está todavía determinada en su mayor parte por la normativa basada en la Ley Forestal Serplen de 1923 y sus subsiguientes enmiendas. Sin embargo se está trabajando en campos nuevos, como la legislación sobre paisajes y naturaleza, desarrollo rural y programas especiales para regiones montañosas, que ejercen una gran influencia en la gestión forestal (Merlo y Petenella 1990). Cabe destacar, en particular, la Ley de Paisaje y Naturaleza de 1985 (Legge y Galasso) que estipula planes para paisajes regionales que afectan el papel de los bosques y su gestión. También cabe mencionar la interesante evolución que resulta del creciente impacto de los reglamentos de la Comunidad Europea en materia de agricultura y de las medidas que favorecen a regiones seleccionadas y que se traducen en planos y proyectos específicos (Gajo y Marone 1996). Italia es un ejemplo de un país en el que el ámbito forestal se va integrando cada vez más en los proyectos generales de desarrollo territorial, basados en una planificación integral y en compromisos financieros conjuntos bajo distintos programas. Cada vez más las normas importantes para la gestión de los recursos forestales derivan de una amplia gama de reglamentos del sector primario y del medio ambiente.

Polonia: Entre los países de Europa central y del Este que evolucionan hacia una economía de mercado, Polonia ha sido el primero en aprobar una nueva ley forestal. Sustituye la antigua ley sobre los bosques estatales de 1949 y la ley de 1973, que regulaba la gestión de las propiedades no estatales. Ambas leyes habían sufrido numerosas enmiendas y durante los años 80 ya se había lanzado un proyecto de una legislación consolidada (Partyka y col. 1990). La nueva ley forestal, promulgada por el Parlamento en 1991, contempla todas las formas de propiedad forestal y establece los principios de conservación, protección y aumento de los recursos forestales, así como, la explotación forestal en la perspectiva global de protección del

medio ambiente y desarrollo de la economía nacional (Strykowski y Lonkiewics 1995). Un elemento clave de la nueva legislación son los planes de gestión, que se tendrán que elaborar para todos los tipos de propiedad, con el objetivo de aumentar la productividad de los recursos forestales, para garantizar su rentabilidad económica y su contribución a la mejora del medio ambiente. Los bosques estatales se han mantenido y deberían ser gestionados bajo un régimen de autofinanciación. Se ha creado una fundación forestal para recompensar las variaciones en las estructuras costos/ingresos de los distintos distritos forestales. Un punto controvertido de la ley son las disposiciones acerca de los bosques privados, para los que están en vigor medidas reguladoras, pero que carecen de suficientes recursos para su cumplimiento. La nueva Ley Forestal tiene una relación importante con la ley de protección de la naturaleza, que también fue promulgada en 1991.

España: La ley básica española de 1989 sobre la conservación de las regiones naturales y la flora y la fauna, ha favorecido notablemente al establecimiento de la autoridad estatal para la declaración y gestión de los parques nacionales (Rojas Briales 1992). Además forma parte del proceso de redefinición de competencias constitucionales entre la legislación sobre la conservación de la naturaleza y la de los bosques, y también entre las entidades nacionales y regionales. Se están elaborando o ya han sido promulgadas varias leyes forestales para las entidades autónomas.

Suecia: En 1993 se promulgó una nueva Ley Forestal (Svensson 1994, Thelander 1996). Esta ley sustituye a la ley anterior de 1979, que estuvo en vigor con ligeras enmiendas durante los años 80. La nueva ley es de considerable interés y el resultado de cambios importantes en las líneas políticas en el ámbito forestal. Uno de los aspectos importantes de la nueva política forestal es que considera al medio ambiente y la producción de madera objetivos con el mismo grado de prioridad e igual peso en la gestión de los recursos forestales. Los propietarios de los bosques son los responsables de las medidas ambientales requeridas en la explotación de la tierra para la producción de madera y tienen que correr con los gastos correspondientes. Del mismo modo, los gastos de los parques nacionales y de las reservas naturales corren a cargo del Estado. Los servicios de extensión y el traslado de conocimientos e información reciben una gran atención desde que los propietarios de los bosques tienen más responsabilidades en la gestión de los recursos forestales. Los subsidios están restringidos a la mejora del entorno forestal. En su conjunto la ley se ha simplificado, si se compara con la ley anterior. Es menos restrictiva y concede más libertad de acción en la gestión de las tierras.

Suiza: Después de un largo proceso de revisión, las dos cámaras del parlamento aprobaron una nueva Ley Federal de Bosques en 1991 (Schmilthüsen 1995). Al igual que la ley precedente, que había estado en vigor desde 1902, se basa en una competencia constitucional conjunta en materia forestal. El Estado federal tiene competencia en lo referente a la estructura, particularmente en la protección de los bosques y en el papel protector de los bosques en las zonas montañosas. Los cantones se encargan de hacer cumplir los reglamentos federales. Por su parte también tienen muchas competencias, entre las que se incluyen la planificación de la gestión de los bosques, apoyo a los propietarios públicos y

propietarios de los bosques y la organización de los servicios forestales del cantón. Actualmente los cantones se hallan en un proceso de revisión de su legislación y ya se han aprobado varias leyes forestales cantonales.

Países de Europa central y del Este: En todos los países de Europa central y del Este que están evolucionado hacia una economía de mercado, se está elaborando o ya se ha presentado al parlamento para ser aprobada una nueva legislación forestal (FAO 1995, informes de países). En *Albania* la ley sobre bosques y política de los servicios forestales reconoce a los bosques estatales, comunales y privados y permite la explotación forestal privada y otras actividades. En *Bulgaria*, el art. 18 de la Constitución establece los requisitos legales en lo referente a la propiedad de los bosques. La Comisión de Bosques ha presentado un proyecto de ley forestal a la Asamblea Nacional. En la República *Checa*, se ha elaborado una nueva ley forestal para reemplazar la anterior legislación de 1977. Una evolución similar ha sufrido la *República Eslovaca*. En *Hungría* se empezaron los preparativos para revisar la ley en 1990 y se presentó un proyecto de ley al Parlamento en 1994. En los tres *Estados Bálticos*, el proceso de revisión de la ley forestal está muy avanzado y pone mucho énfasis en la reconstitución de las anteriores explotaciones forestales privadas y en nuevos reglamentos que fomenten la iniciativa privada en la explotación y desarrollo forestal. En *Rumanía* se elaboró un nuevo código forestal, pero aún no ha sido aprobado.

2. Tendencias Comunes Derivadas de los Recientes Cambios en Legislación Forestal

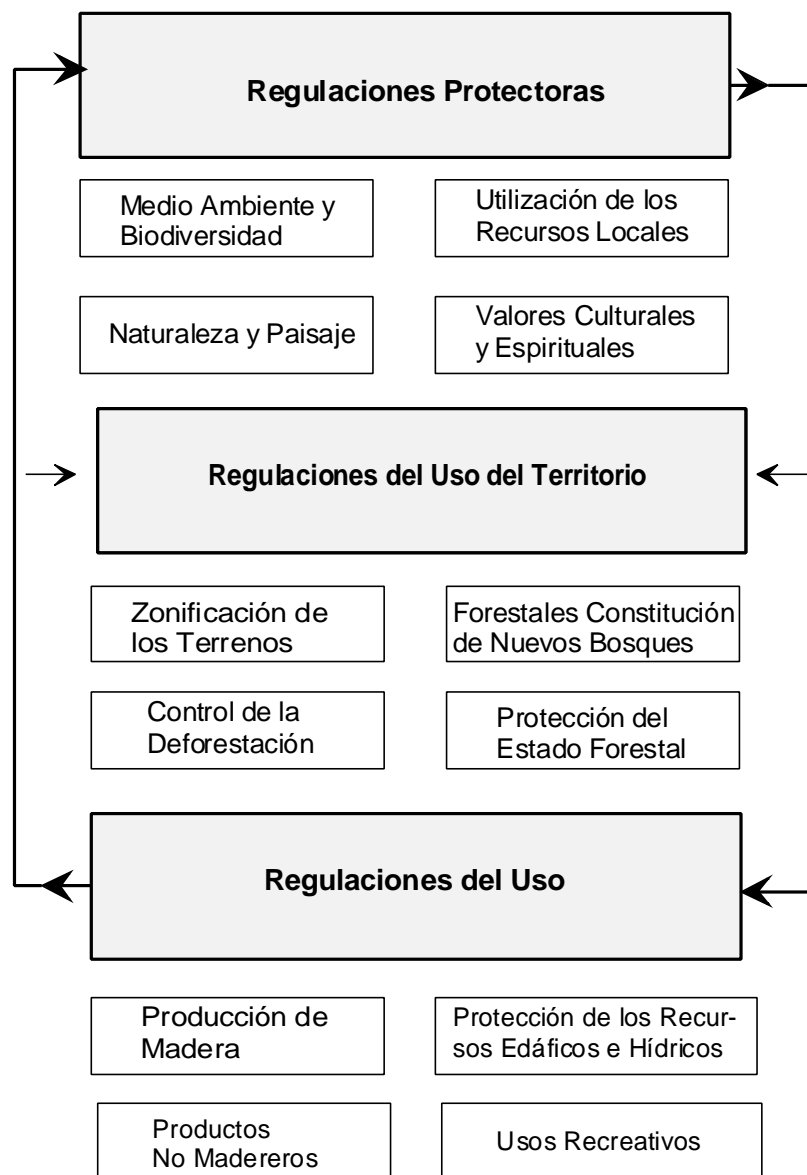
Normas para la Explotación y el Uso de la Tierra y para su Protección: En lo concerniente a la conservación y la explotación sostenible de los bosques, la legislación prevee varios tipos de normas (*Cuadro 2*). Las normas de protección hacen referencia a las disposiciones relacionadas con el medio ambiente y la biodiversidad, con la protección del paisaje y la naturaleza, con el acceso de grupos locales y los derechos de los autóctonos a la tierra y a los bosques y con las restricciones asociadas a los valores espirituales y culturales. Entre las normas para la explotación de la tierra se incluyen las relacionadas con la zonación de las áreas arboladas, con el control de la tala de árboles, con la protección del estado permanente del bosque y con la creación de nuevos bosques a través de la reforestación. Las normas para la gestión y la explotación determinan las responsabilidades de los propietarios de los bosques con respecto a la producción sostenible de productos derivados y no derivados de la madera, a la protección del suelo y de los recursos acuíferos así como al acceso público a los bosques y a su uso recreativo.

Si los ejemplos de los cambios en la legislación forestal de varios países se corresponde con las condiciones políticas, económicas y constitucionales específicas, se demuestra que en la región europea existen las mismas tendencias. A continuación vamos a presentar algunas de dichas tendencias.

Políticas de objetivos más globales: Los cambios en las exigencias sociales con respecto a los bosques no son nuevos. Además de la producción de madera y otros muchos productos, los bosques siempre han sido altamente importantes por sus valores socioculturales y de

conservación. Las necesidades, en consecuencia, varían y se diversifican según los diferentes países y regiones. Entre dichas demandas se incluyen productos y servicios de carácter distributivo. Todas ellas se refieren a intereses en la existencia de los bosques, que se fundamentan en la percepción y en las convicciones personales de cada uno. El carácter multifuncional de los usos alternativos convierten a los bosques en un elemento "sui generis" del espacio rural y urbano. El potencial y la capacidad para satisfacer las necesidades actuales, y también las de las futuras generaciones, determinan su importancia social y los límites de su explotación en una gestión sostenible. Es este aspecto el que ha dado una nueva dimensión al debate político sobre el ámbito forestal.

Figura 2: Marco Normativo y Disposiciones para la Conservación y la Explotación Sostenible de los bosques



Las nuevas leyes y las enmiendas son un reflejo de esta evolución, ya que abarcan una gama más amplia de objetivos en la regulación de la intervención pública y en el apoyo a los

propietarios de los bosques. Las leyes forestales cada vez más tienen en cuenta la importancia de la producción de madera y los otros usos del bosque, la preservación de la biodiversidad en las actividades forestales, y la conservación de ciertas zonas arboladas con el fin de proteger la naturaleza y el paisaje. Las normas relacionadas con la gestión y la explotación establecen más claramente la necesidad de una producción equilibrada de la madera, del uso recreativo y de la conservación de los bosques, para preservar el agua y el suelo y evitar los impactos de los desastres naturales. Con arreglo al potencial de los diferentes ecosistemas y a las condiciones locales, los objetivos principales de las leyes forestales modernas no están tan orientadas hacia resultados y valores específicos, sino que se refieren más explícitamente al papel de los bosques como recursos multifuncionales y renovables.

Énfasis en las Prácticas de Silvicultura Respetuosas con la Naturaleza: Las necesidades de la sociedad evolucionan constantemente. Su naturaleza cualitativa y la intensidad en que son expresadas cambian según el flujo del desarrollo económico y social. El carácter de incertidumbre, inherente a cualquier valoración de las necesidades futuras, requiere estrategias a largo plazo que van más allá del modelo de soluciones inmediatas. Una forma flexible de gestión de los recursos, que no sea demasiado intensa y que se base en el potencial de producción específica de la zona, es un ejemplo de enfoque a largo plazo del modo de superar la incertidumbre de las necesidades y valores futuros. En este sentido las prácticas de silvicultura respetuosa con la naturaleza son una forma moderna y adecuada de gestión. Salvaguarda la diversidad natural y la estabilidad de los bosques y, al mismo tiempo, ofrece opciones futuras sobre las que podemos reflexionar y opciones que todavía desconocemos.

La legislación fomenta cada vez más normas para la silvicultura respetuosa con la naturaleza y limita la tala de árboles. Da autorización especial para plantar en zonas no destinadas para el ganado y con un elevado potencial para la conservación de la naturaleza. Además, exige información sobre el modo en que los propietarios de los bosques tratan el tema de la conservación en los planes de tala de árboles. Estipula la valoración del impacto en el medio ambiente de la silvicultura alternativa y de los métodos de explotación forestal, y la facilitación de información que garantice la conservación de la biodiversidad. Los subsidios suelen destinarse a la conservación de los bosques de hoja ancha y a fomentar medidas de silvicultura para regenerar, cuidar y aclarar los bosques de hojas anchas.

El Papel de las Autoridades Locales, Regionales y Nacionales: Un importante aspecto de la reciente evolución de la ley forestal son los cambios en el papel que desempeñan las autoridades locales, regionales y nacionales. Esto se traduce principalmente en una nueva definición de las competencias constitucionales en el ámbito forestal, con una marcada tendencia a transferir dichas competencias a los gobiernos regionales existentes o a establecerlas en entidades estatales autónomas de reciente creación. En las áreas en las que el estado sigue siendo el responsable de la conservación y el desarrollo de los bosques, se tiende a involucrar más a las entidades regionales en la elaboración y en la ejecución de las políticas. Se está creando un proceso de complementariedad entre los gobiernos regionales y nacionales por un lado y entre las comunidades locales y las asociaciones por el otro. Se sigue una línea similar

que consiste en aumentar sus competencias legales en la gestión forestal y la planificación del uso de la tierra, o bien en delegar autoridad a las entidades locales.

El cambio del papel de las autoridades locales, regionales y nacionales, facilita la toma de decisiones políticas a varios niveles por lo que se refiere a la conservación y a la explotación de los bosques y a la negociación de las soluciones adoptadas a nivel local. Esta nueva actitud pone de manifiesto que los bosques son de interés nacional, pero que, a su vez, son unos recursos renovables de suma importancia para el espacio rural y urbano, que tienen intereses locales inmediatos y diversificados. Debido a la transferencia de competencias constitucionales y a la delegación de autoridad, los ciudadanos pueden participar más en los procesos democráticos de toma de decisiones, para defender intereses y valores específicos relacionados con la gestión y la explotación forestal.

Legislación Proactiva y Nuevos enfoques para su Ejecución: En su conjunto, la nueva legislación forestal es proactiva, en el sentido de que no se basa tanto, por ejemplo, en medidas punitivas, como en medidas más incentivadoras y de control. Este cambio en el énfasis se traduce en más oportunidades para los propietarios de los bosques y partes interesadas de involucrarse en la toma de decisiones y su ejecución. En cuanto a nivel de las autoridades del ámbito forestal, adquiere una mayor importancia el proceso directriz y se abandona las decisiones y proyectos individuales para encargarse de programas forestales más globales que, normalmente, conciernen a varios departamentos gubernamentales. Dicho cambio también se traduce en un aumento de las actividades delegadas partiendo de una base contractual y no tanto de la intervención directa del gobierno.

Estas tendencias influyen particularmente en las estrategias de ejecución a nivel nacional. Las actividades gubernamentales y parlamentarias se centran en objetivos amplios y en decisiones políticas, para los que asignan los recursos necesarios. De acuerdo con los principios de la nueva gestión pública, son necesarios más procesos directrices para la ejecución de los reglamentos forestales. También se traduce en una mayor precisión en las tareas y los servicios que tienen que ofrecer las distintas administraciones y otras entidades públicas, a las que se ha delegado una mayor flexibilidad operacional para la gestión de los recursos humanos y financieros. Además esto exige que se precisen con más exactitud los objetivos que se quieren conseguir con los diferentes programas y que se apliquen sistemas de control para valorar los resultados conseguidos y su impacto.

Cambios en las Estrategias de Apoyo a los Propietarios de Bosques: Las leyes forestales nuevas y las enmendadas tienden a regular y controlar menos a los propietarios de bosques privados en su planificación de la gestión, en sus operaciones forestales y en la comercialización de sus productos forestales. El cambio de un control estatal de la planificación y de las operaciones hacia una responsabilidad conjunta de gestión se debe probablemente a varias razones. Una es, por ejemplo, el énfasis más marcado que desde la constitución se hace en los gobiernos locales, junto con el fortalecimiento de las capacidades institucionales y financieras de los municipios. Otra deriva del hecho de que la gestión del bosque con múltiples

usos ha ganado importancia en muchas áreas y la producción de madera es un recurso importante, pero no necesariamente el único para financiar las actividades forestales. La nueva legislación se centra en establecer las condiciones, precisando los requisitos mínimos y los niveles de rendimiento. Garantiza los derechos del propietario del bosque a utilizar los servicios que ofrece el sector privado así como la posibilidad de contar con arreglos contractuales con terceras partes que se benefician directamente de la mejor gestión del bosque. En el marco legal aumentan las directrices para una mejor gestión.

Por otro lado, siguen teniendo mucha importancia las estrategias públicas de apoyo a los propietarios de tierras privadas y comunales. Además de los incentivos para aumentar la producción forestal, se introducen nuevos estímulos para conservar la biodiversidad y la naturaleza. En general, las estrategias de apoyo estipulan más medidas para superar las diferencias estructurales, fomentando la investigación y la transferencia de tecnología, una mayor integración entre el ámbito forestal y otros sectores de la producción primaria y una mayor inversión a fin de aumentar la competitividad del sector de la madera en los mercados nacionales e internacionales. En los proyectos de incentivación en el ámbito forestal, adquiere mayor importancia el rendimiento de los costos, basado en unos objetivos específicos y la evaluación de los resultados.

Instrumentos para la Regulación y la Incentivación: Mientras la legislación anterior se basaba más en las prohibiciones y las obligaciones, la nueva ley forestal proactiva está orientada a un nuevo enfoque en el uso de los instrumentos políticos. Los instrumentos reguladores siguen teniendo una cierta importancia, principalmente, en lo que se refiera a la protección de los bosques contra los cambios incontrolados en el uso de la tierra y contra las actividades devastadoras. Sin embargo, las normas que hasta ahora restringían las decisiones sobre la gestión de los bosques, están siendo reemplazadas por sistemas de gestión conjunta en los que intervienen los propietarios de los bosques y las autoridades públicas, partiendo de una base negociadora y a menudo contractual.

Los instrumentos de incentivación, que en el pasado habían sido utilizados de forma poco diferenciada, están cobrando una gran importancia. Esto implica una revisión crítica de los ya existentes incentivos para la reforestación, la construcción de carreteras rurales y la cooperación de los propietarios de los bosques en el desarrollo sistemas orientados a un mayor rendimiento y medidas más eficaces de actuación e impacto. También implica el uso de nuevos tipos de incentivos para la práctica de la silvicultura respetuosa con la naturaleza, la gestión del uso múltiple y el fomento de medidas que apoyen la biodiversidad. Incluye la introducción de compensaciones monetarias para los propietarios de los bosques para tareas específicas o restricciones de interés público. En su conjunto, la legislación relacionada con los incentivos forestales se centra específicamente en determinados objetivos públicos, con un mayor compromiso por parte de los beneficiarios.

Instrumentos de Información y del Proceso Directivo: Al estar la política forestal enfocada más hacia la colaboración, los instrumentos de información y persuasión adquieren un importante

peso en la legislación forestal. Esto se traduce en información y debates en el parlamento y otras entidades políticas, en procesos de información y arbitraje entre las distintas partes interesadas, y, especialmente, en un diálogo continuo entre los propietarios de los bosques y las autoridades públicas. De ese modo, la nueva legislación prevee sistemas de evaluación y control que ofrecen información sobre la salud de los bosques y su composición, y sobre el impacto de su uso en los ecosistemas y la biodiversidad. Además hay una creciente necesidad de información sobre el rendimiento económico de las explotaciones forestales y de los servicios que se ofrecen al público para la gestión sostenible.

Los instrumentos del proceso directivo se refieren en particular a las estructuras de organización y a sus competencias, así como, a las vías de comunicación entre los servicios gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales. Esto implica, por ejemplo, procedimientos de toma de decisiones entre las agencias públicas, el funcionamiento de las agencias líderes, la organización de vistas públicas, y los medios para una valoración y evaluación del medio ambiente. También requiere la distinción entre las competencias relacionadas con la inversión y el desarrollo de las referentes a la protección de los recursos. Un elemento a destacar en este contexto es la creciente tendencia a distinguir claramente la función reguladora de los servicios forestales públicos de su papel como gestores de los bosques.

La asignación de recursos financieros en relación con los objetivos específicos basados en un presupuesto global y/o contratos de los servicios es un nuevo elemento en la dirección pública. Para ello, es necesario desarrollar unos criterios de control financiero que valoren la eficiencia (producción/inversión), eficacia (logro de los objetivos) y la economía (costos reales/costos estándar), basados en una buena actuación.

Creciente Impacto de la Legislación en relación con la Conservación del Medio Ambiente y el Desarrollo Económico de la Tierra: El uso de los bosques y del suelo de los bosques, así como la gestión de las explotaciones de madera están sujetos a una red de normativas legales, que ya no están reguladas exclusivamente por una legislación forestal específica (de Montalembert y Schmithüsen, 1993), lo que conlleva una mayor interdependencia entre las leyes forestales, por un lado, y las leyes de desarrollo económico, la legislación sobre el medio ambiente y los recursos naturales, por el otro. La creciente complejidad de la legislación requiere un análisis a fondo de la compatibilidad de las diferentes leyes y reglamentos. Cabe tener en cuenta los siguientes aspectos:

- las implicaciones, en la gestión del bosque, del sistema, cada vez más amplio, de la legislación sobre la protección de la naturaleza y el medio ambiente;
- el grado en que las disposiciones respectivas se apoyan, se neutralizan o se obstruyen mutuamente;
- el impacto de la legislación sobre los recursos naturales y desarrollo rural, en la gestión sostenible del bosque;

- la necesidad de modificar los reglamentos sobre la gestión de los bosques, a fin de que sean compatibles con dicha legislación y la apoyen.

3. Conclusiones: Criterios para un Análisis de la Evolución de la Legislación Forestal

Las tendencias que se derivan de los recientes cambios en las leyes y reglamentos forestales de varios países europeos muestran diferentes enfoques. Entre los criterios a seguir para un análisis comparativo con el fin de determinar la evolución de dicha legislación, cabe tener en cuenta los siguientes puntos:

Globalidad: Se refiere a la gama de objetivos de la legislación forestal respecto a la protección del bosque y al desarrollo forestal, a los diferentes tipos de explotaciones forestales y a los derechos y a las obligaciones de los distintos tipos de propietarios.

Consistencia: Este criterio se puede aplicar para juzgar la compatibilidad de los reglamentos forestales con los valores constitucionales y las reglas de la democracia, con las políticas nacionales dirigidas al uso de la tierra, al desarrollo económico y a la protección del medio ambiente y, cada vez más, también con los compromisos internacionales y los acuerdos multilaterales en que esté implicado cada país.

Subsidiariedad: El principio de subsidiariedad es de vital importancia en el contexto forestal y emana del papel que los bosques desempeñan como fuentes de recursos nacionales, pero también locales y regionales. También es importante respecto a la doble naturaleza de los bosques, como recursos privados utilizados según los criterios de sus propietarios y, como recursos locales, que ofrecen numerosos beneficios a la comunidad. La subsidiariedad, como criterio de análisis, determina hasta qué punto los programas forestales del estado apoyan las actividades de los propietarios; si las normas estatales son adecuadas para los procesos de toma de decisiones locales; y si se recurre a los acuerdos negociados y los acuerdos contractuales, en vez de a las disposiciones legales.

Aplicabilidad: Tal vez uno de los criterios más importantes en el análisis comparativo sea el de la aplicabilidad de la nueva o la enmendada legislación forestal. Se refiere, en particular, al marco de organización de las administraciones forestales públicas, en relación con al cambio de responsabilidades y tareas y con los métodos adecuados de participación de los propietarios de los bosques y las partes interesadas en la regulación de la gestión y los usos del bosque. La aplicabilidad depende, en su mayor parte, del equilibrio que exista entre la transferencia de recursos públicos y los beneficios y valores públicos que la legislación debe proteger. Otro aspecto que cabe tener en cuenta en la valoración de las nuevas legislaciones, es una coordinación eficiente de las competencias de las entidades públicas relacionadas con el desarrollo y conservación de los bosques.

REFERENCIAS

- FAO (1995): Workshop on Experiences and Constraints in the Evolution of Policies and Institutions relevant to the Forestry Sector in Eastern Europe. Report of a Seminar in Florence in May 1994, 233p., FAO, Forestry Department, Rome.
- Gajo, P.; Marone, E. (1996): Evolution of Italian Forest Policy and Legislation in the European Union Context. In Schmithüsen, F. (ed.) Forest Law and Environmental Legislation - Contributions of the IUFRO Research Group, Report VI. Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, Vol. 16. (1996): 97-111.
- Humbert, G. (1996): La réglementation forestière Européenne et la place du droit dans le système juridique français. In Schmithüsen, F. (ed.) Forest Law and Environmental Legislation - Contributions of the IUFRO Research Group, Report VI. Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, Vol. 16. (1996): 159-163.
- Lust, N. (1996): Origin and Development of the Flemish Forest Decree. In Schmithüsen, F. (ed.) Forest Law and Environmental Legislation - Contributions of the IUFRO Research Group, Report VI. Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, Vol. 16. (1996): 215-226.
- Merlo, M.; Petenella, D. (1990): Anotazioni sullo stato della politica e della legislazione forestale italiana. In Schmithüsen, F. (ed.) Forestry Legislation - Report of the IUFRO Working Party S4.08-03 Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, Vol. 10. (1996): 180-196.
- Miller, H.G. (1996): Policy and Law Development for Sustainability at the Forest Level in Great Britain. In Schmithüsen, F. (ed.) Forest Law and Environmental Legislation - Contributions of the IUFRO Research Group, Report VI. Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, Vol. 16. (1996): 227-236.
- Montalembert de, M-R.; Schmithüsen, F. (1993): Policy and Legal Aspects of Sustainable Forest Management. *Unasylva*, Vol.44 (175): 3-9, FAO, Rome.
- Niesslein, E. (1992): Der Beitrag des Forstrechtes zur Neuordnung der Forstwirtschaft in den Ländern der ehemaligen DDR. In: Schmithüsen, F. (ed.) Forestry Legislation - Report of the IUFRO Subject Group S6.13-00. Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, 11. (1992): 209-222.
- Partyka, T.; Szajewska-U.; Szymanski, B. (1990): Die polnische Forstgesetzgebung in den Jahren 1944-1987. In: Schmithüsen, F. (ed.) Forestry Legislation - Report of the IUFRO Working Party S4.08-03. Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, 10. (1990): 249-263.
- Rojas i Briales, E. (1992): Evolucion de la legislacion forestal en Espana: desarrollo, situacion actual y perspectiva. In: Schmithüsen, F. (ed.) Forestry Legislation - Report of the IUFRO Subject Group S6.13-00. Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, 11. (1992): 232-258.
- Sasse, V. (1996): Transition in Forestry - Recordings in the New German Federal States. In Schmithüsen, F. (Ed.) Experiences with Public Forest Ownership and Joint Management Systems. Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, Vol. 17. (1996): 192-200.
- Schmithüsen, F. (1995): Evolution of Conservation Policies and their Impact on Forest Policy Development: The example of Switzerland. *The Commonwealth Forestry Review: Special Issue on Forestry and Nature Conservation*; Vol. 74 (1), 45-50.
- Strykowski, W. and Lonkiewicz, B. (1995): Report on Forestry Policy in Poland. In: Workshop on Experiences and Constraints in the Evolution of Policies and Institutions relevant to the Forestry Sector in Eastern Europe, 131-156. FAO, Rome, 1995.
- Svensson, S.A. (1994): Das neue schwedische Forstgesetz. *AFZ*, 49 (1994) 6: 276-278.

- Thelander, G. (1996): Sweden's New Forest Policy. In Schmithüsen, F. (Ed.) Experiences with Public Forest Ownership and Joint Management Systems. Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, Vol. 17. (1996): 170-175.
- Tikkanen, I.; Vehkamäki, S. (1996): Forest Management of Public Lands in Finland. In Schmithüsen, F. (Ed.) Experiences with Public Forest Ownership and Joint Management Systems. Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, Vol. 17. (1996): 176-182.
- Weber, N. (1994): Waldgesetze der neuen Bundesländer. BDF AKTUELL 34 (10): 3-4.

BOSQUES COMUNALES - UNA FORMA MODERNA DE MANEJO DE TIERRAS PUBLICAS

1. Bosques Comunales en una Situación de Cambio Económico

La propiedad comunal es una forma moderna de regular el acceso a los recursos forestales, tanto en las zonas rurales como en las urbanas. Los bosques, como recursos multifuncionales con una amplia gama de beneficios, tienen, desde muchos puntos de vista, un gran valor para las comunidades locales y para los colectivos de usuarios. Satisfacen las necesidades de la población rural, a quien los bosques proporcionan madera y energía, una fuente de alimentos, refugio y un medio para su supervivencia. En muchos países, en particular los situados en zonas montañosas, los bosques comunales están cobrando una creciente importancia como recurso local. Facilitan la gestión de la tierra para muchos usos y su protección. Las actividades forestales se basan en reglas sociales que son respetadas por la organización de la comunidad, cuyo arraigo se fundamenta en muchos años de experiencia y cuya puesta en vigor viene determinada por las costumbres locales y las sanciones. Los tradicionales derechos de uso y las prácticas de gestión que han sido transformados en una explotación comunal favorecen la actividad forestal de usos múltiples e inducen a la evolución y a procesos participativos, con el fin de proteger los bosques y ofrecer accesos equitativos a los usos forestales. La propiedad comunal, en muchos aspectos, tiene un considerable potencial para la mejora de la explotación forestal.

Los usos y los valores asociados a los bosques comunales son complementarios, localmente específicos y tienen implicaciones diferentes en el tiempo y en el espacio. Ofrecen muchas opciones para los propietarios y para la comunidad. Los usos de la tierra son flexibles, orientados hacia múltiples objetivos e integran prioridades económicas y sociales diferentes. Por definición, la gestión del bosque comunal tiene que prever una explotación que satisfaga a los diferentes colectivos de la comunidad y que esté abierta a los cambios en las demandas sociales. Esto se consigue conservando la vegetación natural, utilizando métodos silvícolas respetuosos con la naturaleza y haciendo un uso selectivo que mantenga el potencial específico del ecosistema. La necesidad de satisfacer a colectivos de usuarios distintos y de adaptarse a los cambios en la demanda es probablemente la razón principal por la que los bosques comunales presentan una variedad más amplia de vegetación y modelos de explotación más selectiva que otros tipos de propiedades.

Las razones por las que existen bosques comunales son múltiples. En el pasado se utilizaban los bosques como recurso local para leña, pastos, madera para la construcción y muchos productos cotidianos. La gestión forestal para la producción comercial de madera cobró importancia durante los dos últimos siglos y proporcionó elevados ingresos a sus propietarios y a las comunidades. En las regiones montañosas, el principio de protección de los bosques contra los efectos de los desastres naturales, constituía un importante motivo para conservar y proteger la superficie arbolada. Si bien, actualmente estos aspectos siguen determinando las prácticas de gestión locales, durante los últimos treinta años otros objetivos han ganado importancia. Los bosques comunales ahora tienen un valor considerable por sus usos

recreativos en regiones urbanas y sus periferias, por ser un bien para proyectos turísticos en las zonas rurales, y por su importancia en la conservación de las aguas limpias. Los estudios realizados sobre la opinión de la población en cuanto a la importancia de los bosques de su entorno, demuestran que cada vez son más valorados como espacios naturales y medioambientales. Son apreciados como elementos característicos de paisajes familiares y como testimonio de los valores históricos y espirituales.

Generalmente los miembros de una entidad quieren a sus bosques y éstos son motivo de orgullo para la comunidad en la que están situados. Durante mucho tiempo, los propietarios estaban acostumbrados a poder financiarse los gastos de gestión con la venta de madera, ya que las empresas relacionadas con la madera generaban un superávit en el presupuesto de la comunidad. Sin embargo, esta situación ha cambiado drásticamente, puesto que, en muchas explotaciones forestales, los ingresos originados por la producción de madera ya no cubren los gastos operacionales. A los ciudadanos y a los órganos que les representan en la toma de decisiones les gustaría ser propietarios de bosques, pero generalmente no están dispuestos a destinar en ellos los fondos necesarios para financiar las actividades forestales.

Las deterioradas condiciones económicas en que muchas empresas se encuentran actualmente crean una nueva situación y genera incertidumbre. Algunos propietarios quieren saber, por ejemplo, si tienen la suficiente información para tomar decisiones en cuanto a la financiación de la gestión forestal. Otros, especialmente miembros de las entidades locales que no obtienen ingresos originados por los impuestos, se preguntan por qué deberían correr con los costos de protección y usos recreativos que benefician a otros. Los ayuntamientos y las comisiones gestoras se preguntan hasta qué punto los administradores de sus bosques no podrían desarrollar nuevos mercados para productos y servicios que podrían generar ingresos adicionales. Buscan medios para disminuir los costos de gestión a través de medidas de racionalización, cambios de organización y una mayor cooperación entre las empresas forestales.

No hay indicios de que las tendencias desfavorables en la economía de la producción de madera puedan invertirse en un futuro próximo, sino que, al contrario, reflejan las tendencias generales y estructurales. Dichas tendencias son generales porque las dificultades económicas de las empresas forestales se dan en varios países europeos, debido a la baja de los precios de mercado en términos reales por unidad de materias primas producidas. Son estructurales, porque reflejan un creciente desequilibrio entre la gestión forestal que incorpora una gran variedad de objetivos multiuso, y la capacidad de autofinanciación de las explotaciones forestales cuya fuente de ingresos principal es la venta de madera. La capacidad de los propietarios para ofrecer servicios a terceras partes y al público disminuirá, si no se desarrollan nuevas formas de gestión forestal cooperativista. La expansión de los objetivos de la gestión forestal para hacer frente a las demandas sociales requiere un enfoque más global. Para poder realizar una actividad forestal con múltiples objetivos, es necesario un reparto más equitativo de las responsabilidades y de los compromisos entre los propietarios de los bosques y los usuarios.

2. Cofinanciación de la Gestión Forestal Comunal

La cambiante realidad económica de las empresas forestales comunales tiene consecuencias importantes. En el pasado, los principales objetivos de gestión, p.e. proporcionar beneficios locales y generar ingresos a través de la producción comercial de madera, se podían conseguir fácilmente y el resultado de la gestión dependía en gran parte de la capacidad técnica. Hoy en día, las actividades forestales dependen de una política comercial, que decide sobre las prioridades de producción y sobre las tareas que se deben realizar. Los propietarios de los bosques necesitan información sobre diferentes opciones de gestión, sobre métodos para una mejor planificación financiera y de control de resultados, que relacionen los costos de producción con volúmenes específicos de bienes y servicios. Necesitan convenios para compartir los costos en los que intervengan aquellos colectivos de usuarios y entidades públicas que se beneficien de los bosques pero que no contribuyan en los costos de gestión. En el caso de los municipios, como las ciudades y pueblos con derecho a recaudar impuestos, serían necesarios compromisos en los presupuestos anuales, para garantizar aquellos servicios importantes para la comunidad, pero que no pueden ser financiados solamente a través de la venta de madera.

Para ofrecer un producto multifuncional a los diferentes colectivos y en el interés de las entidades públicas, son necesarios sistemas de cofinanciación en la gestión forestal. El marco en que operan está determinado por varias consideraciones. Una es el reconocimiento de que los propietarios de tierra comunal no están obligados a proporcionar bienes y servicios más allá de sus propias necesidades, si no se les indemniza los costes adicionales. Otra es el principio según el cual los colectivos de usuarios y de entidades públicas que se benefician de la gestión sostenible y de la protección de los bosques deberían recompensar a sus propietarios por ello. Y la tercera hace referencia al empleo de incentivos y compensaciones económicas, que sustituyan a los compromisos normativos en el cumplimiento de los programas de política forestal nacionales.

Los siguientes ejemplos (*Cuadro 1*) representan dos tipos de propietarios de tierras comunales e indican la posibilidad de combinar las aportaciones económicas con la gestión forestal.

El primer ejemplo representa a un propietario de bosques en una zona rural en donde se hace énfasis en la producción sostenible de madera. Se trata de una comunidad local con pocos recursos económicos procedentes de otro capital, que no puede aumentar los impuestos locales y que en el pasado su mayor fuente de ingresos han sido los bosques. Probablemente, las ganancias de las ventas de madera sean los ingresos principales para financiar las operaciones forestales, pero las aportaciones obtenidas gracias a la venta de otros bienes y servicios aumentarían debido al incremento de los costos de entrega. Los acuerdos sobre el reparto de costes con colectivos especiales de usuarios pueden resultar difíciles al principio, pero aumentarían si la empresa se mostrara dispuesta a continuar ofreciendo dichos servicios sin ser compensados. Los acuerdos sobre el reparto de costes con las entidades públicas regionales o locales son, probablemente, más realistas y más fáciles de llevarse a cabo. Se trata, en particular, de acuerdos contractuales con municipios interesados en las prácticas de una buena gestión de los bosques de su territorio y en ofrecer a sus ciudadanos un servicio

recreativo y de conservación. Las aportaciones gubernamentales procedentes de incentivos de producción tal pueden ser un recurso para financiar las operaciones forestales en los bosques de zonas montañosas.

Cuadro 1: Diferentes modelos de Sistemas de Cofinanciación de Gestión Conjunta de los Bosques Comunales

Prioridad en la Gestión Sostenible para la producción de madera



Prioridad de la gestión forestal en zonas urbanas



El segundo ejemplo representa el caso de un bosque de una gran ciudad usado con fines recreativos y por motivos medioambientales y del cual se benefician todos los ciudadanos. En este caso, el bosque es ante todo un recurso local público, para el cual el municipio ha diseñado objetivos especiales de gestión, con el fin de satisfacer las demandas de la población urbana. Los costes de gestión están financiados, en gran parte, desde el presupuesto municipal y por los impuestos de la comunidad.

Los acuerdos sobre el reparto de costos con las entidades políticas vecinas que también se benefician de este bosque, así como pagos compensatorios de colectivos especiales de usuarios, pueden contribuir en los gastos de gestión. Los beneficios originados por las ventas de madera son importantes en cuanto son una aportación de mercado a los costes de gestión forestal de múltiples objetivos. Los incentivos y compensaciones gubernamentales formarían parte del paquete de cofinanciación siempre que sean aplicables.

En su conjunto, los paquetes de cofinanciación varían considerablemente según la situación específica, los objetivos de los propietarios, la disponibilidad de las entidades políticas y de la opinión pública para apoyar la gestión forestal valorando a los bosques como bienes locales públicos. Las medidas de compensación e incentivación gubernamentales determinadas por la legislación forestal son otro factor importante. Desde el punto de vista del propietario, el marco económico en la gestión sostenible de los recursos consiste en una combinación alternativa que implique a los colectivos de usuarios y a las entidades públicas.

Las crecientes dificultades para financiar las actividades forestales solamente a través de la venta de madera, así como los efectos externos positivos valorados por los colectivos de usuarios y el público, exigen una doble estrategia por parte de los propietarios de bosques comunales. Tienen que insistir en sus derechos de propiedad y en sus objetivos para generar ingresos. Por el otro lado, deben demostrar que se pueden satisfacer numerosas demandas, si se compensan los costos con acuerdos de cofinanciación. Los propietarios tienen que demostrar a los diferentes clientes de la comunidad, que las prácticas forestales de aplicaciones múltiples proporcionan bienes específicos y servicios valiosos para la comunidad y la región. Es necesario calcular los costos y evaluar la utilidad pública de la gestión forestal comunal en términos económicos. Además deberían ser capaces de ofrecer la información suficiente a los colectivos de usuarios interesados y de establecer un proceso de negociaciones con las terceras partes. Un enfoque de este tipo requiere una evaluación realista de los posibles ingresos en relación con las actividades planificadas, basándose en la combinación de las ganancias procedentes de las ventas comerciales y de las aportaciones complementarias realizadas por los colectivos de usuarios y las entidades públicas. Es imprescindible un sistema de contabilidad simple pero eficiente, para calcular los costos de los bienes y servicios a tener en cuenta en los acuerdos de cofinanciación. Ya no sirven los sistemas de contabilidad que se centran solamente en la producción de madera y consideran las otras formas de producción como un elemento más o menos secundario.

3. El Propietario de Bosques Comunales y el Sector Privado

Otro factor importante es la relación entre los propietarios de bosques comunales y el sector privado. En una economía de mercado libre los valores constitucionales de los derechos a la protección de la propiedad y de la libre iniciativa empresarial son condiciones importantes. La iniciativa privada puede abarcar una amplia gama de usos y mostrar distintas formas de participación en actividades de gestión, lo que, en concreto, se traduce en:

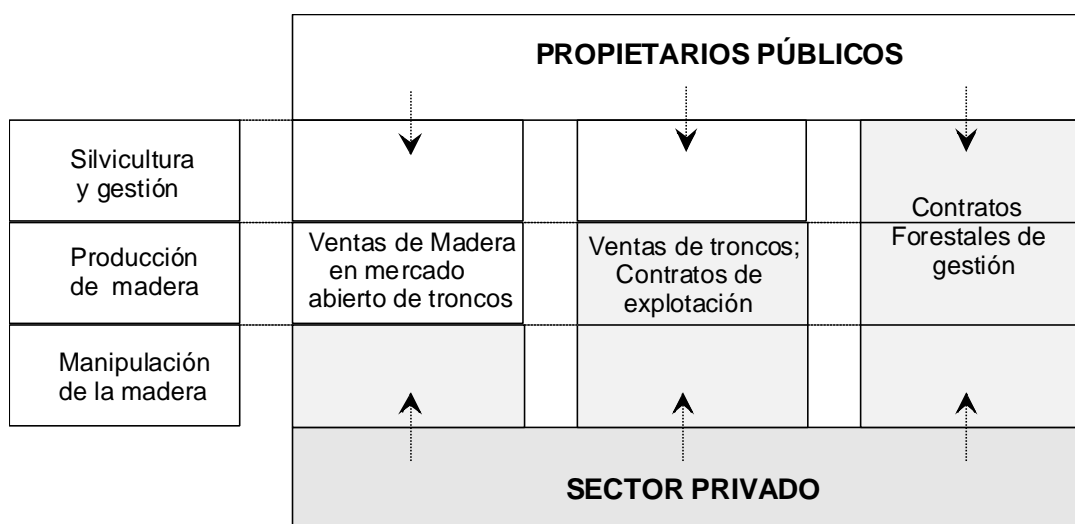
- el derecho de los propietarios de bosques comunales y privados a explotar y a gestionar sus bosques según sus objetivos particulares;

- os derechos de los colectivos de usuarios a firmar acuerdos contractuales con los propietarios de bosques;
- el derecho del sector privado del proceso de la madera a participar en los acuerdos contractuales con los propietarios de los bosques, con el fin de asegurar el suministro de materias primas.
- y la posibilidad de los particulares y de los operadores industriales de adquirir derechos de gestión forestal a través de acuerdos contractuales con los propietarios públicos de tierras.

Existen varias combinaciones posibles de participación de los propietarios públicos de tierras y del sector privado en la gestión forestal y en la producción de madera. Cabe distinguir tres enfoques (*Cuadro 2*), con muchas variaciones en su aplicación:

- La producción de madera y gestión forestal son llevados a cabo por los propietarios de los bosques;
- la producción de madera es llevada a cabo por empresarios privados, mientras que la gestión forestal sigue siendo responsabilidad de los propietarios de los bosques;
- la producción de madera y la gestión forestal están en manos de empresas privadas y los propietarios de los bosques se encargan de la planificación y el control de la explotación de los recursos.

Cuadro 2: Explotación de los Recursos Forestales en la que intervienen Propietarios Públicos y Actividades del Sector Privado



La producción de madera realizada por operadores privados y empresas de manipulación de la madera en bosques públicos se lleva a cabo a través de acuerdos de ventas de troncos, permisos de explotación forestal así como de acuerdos de explotación a corto y largo plazo. Las ventas de troncos se practica en varias formas de propiedad forestal, mientras que los permisos de explotación y los acuerdos de producción de madera predominan en los bosques estatales. La venta de postes, que normalmente se marcan con anterioridad y se limitan a volúmenes de producción anuales, es una práctica frecuente en el sur y el oeste de Europa.

Por razones económicas, es más frecuente en las zonas en las que los propietarios de los bosques se han encargado de su explotación forestal. La venta de postes está relacionada con un volumen determinado de madera, que ha sido negociado por el propietario y el comprador. El propietario ejerce un control relativamente elevado sobre la planificación de la gestión, el nivel de la explotación y los precios de la madera. La venta de troncos de un volumen determinado, a través de un proceso de oferta, es más compatible con una mejor gestión. Tienden a reemplazar los permisos y licencias de explotación típicos de la primera fase de una explotación forestal a gran escala.

Las operaciones de producción de madera en los bosques estatales y comunales realizadas por servicios forestales o por empresas forestales estatales se han desarrollado en varios países europeos, de resultas de prácticas intensas de silvicultura y de políticas estatales de desarrollo forestal. En otras partes del mundo, la gestión forestal realizada por el estado suele limitarse a las plantaciones forestales. El papel de los servicios forestales nacionales, como agencias gestoras de la tierra, está siendo revisada con argumentos a favor y en contra. Los argumentos a favor destacan el carácter multifuncional de los bosques públicos y el papel de la capacidad técnica en el caso de explotaciones forestales públicas mixtas. Los argumentos en contra se centran en criterios de flexibilidad en la gestión y de eficiencia. También destacan la necesidad de distinguir claramente el papel regulador de las administraciones públicas y las actividades de gestión de la tierra con fines comerciales.

En algunos países europeos los propietarios de las tierras se encargan de la producción de madera y de la gestión forestal. Este modelo prevé que los propietarios se encarguen de la gestión forestal, de la silvicultura y de la construcción de caminos en las explotaciones. La producción de madera es llevada a cabo por empresas comunales o en combinación con contratistas privados. Se vende la madera según su cualidad a diferentes industrias procesadoras de la madera. El sistema de reparto de madera y gestión a través de empresas forestales de propietarios comunales ha llevado a un alto nivel de las prácticas silviculturales y a una buena gestión forestal.

Las condiciones técnicas y económicas favorecen nuevas formas de cooperación. Una de ellas es la creciente tendencia del sector procesador a reducir el tiempo necesario para el suministro, a exigir más flexibilidad en la entrega de madera, y a optimizar la recuperación de la materia prima dentro de la cadena de producción. Otra es el aumento de empresas contratistas privadas que ofrecen servicios para la explotación, la construcción de carreteras y la silvicultura, así como, para la gestión comercial. Trabajando para diferentes unidades forestales y en varias regiones, compensan las variaciones estacionales, utilizan equipos especiales y están, por consiguiente, en condiciones para reducir los costos operacionales. Los operadores privados de la gestión forestal y del comercio de la madera constituyen, hoy en día, una importante opción para aumentar la competitividad de la producción de madera a través de una racionalización y una mejor productividad. Este argumento es de vital importancia, teniendo en cuenta la estructura predominante en la distribución de la tierra, que consiste en su mayor parte en pequeñas explotaciones, en las que ya no se puede emplear un

gran equipo forestal. La creciente participación del sector privado en la producción de madera y en la silvicultura afecta las necesidades de mano de obra de las empresas comunales. También requiere acuerdos contractuales a corto y medio plazo y un nivel mínimo de trabajo contractual, que satisfaga los intereses de los propietarios y del público.

4. Conclusiones: Desde la Supervisión a los Sistemas Cooperativos de Uso de la Tierra

Los esfuerzos para la protección y el desarrollo de los bosques comunales no son, de ningún modo, completos ya que continuamente surgen nuevos problemas, nuevas presiones y nuevos retos. Es necesario un consenso político firme, un esfuerzo continuo por parte de los propietarios y que los profesionales forestales sigan trabajando con paciencia. Lo que a simple vista pueda parecer a una persona ajena a ese campo un logro estable y casi inamovible, es en realidad el resultado de una política forestal nacional que está en constante evolución. En muchos países, se experimenta una disminución en la rentabilidad de la producción de madera y, al mismo tiempo, una creciente demanda de servicios públicos y medidas de protección. Esto ha creado graves dificultades económicas y operacionales a los propietarios de bosques comunales y a las empresas forestales y exige una revalorización de los objetivos en la gestión forestal. Son necesarias medidas políticas y una legislación adecuada que apoye y favorezca:

- la racionalización de las operaciones forestales para reducir los costes de producción y mejorar la eficiencia económica;
- la compensación a los propietarios de los bosques por los bienes y los servicios que prestan, como bienes colectivos;
- la reestructuración de las empresas forestales a través de nuevas formas de cooperación y la transferencia de ciertas actividades de gestión al sector privado;
- la adaptación de los servicios forestales a las nuevas tareas de expansión y de gestión cooperativa.

En su conjunto, la gestión de los bosques comunales ha vivido etapas distintas. Durante mucho tiempo, las comunidades y los municipios gestionaron sus bosques de acuerdo con las condiciones locales imperantes. La legislación forestal establecía un marco que, desde la perspectiva actual, era muy rígido, y permitía a los servicios forestales nacionales intervenir a través de un amplio número de instrumentos normativos. El sistema de supervisión estatal en los bosques comunales ha sido ampliado gradualmente, apoyándose en incentivos que los propietarios pueden usar a discreción y en medidas auxiliares de expansión, formación y información.

Actualmente es necesario fundamentar las prácticas forestales en bosques comunales en sistemas de gestión conjuntos y de cooperación entre los diferentes tipos de explotaciones. Esto implica que los propietarios de las tierras tienen que ser recompensados por las tareas de gestión y ciertos bienes que benefician a colectivos de especial interés y a las entidades públicas locales y regionales. Aquellos que se benefician de una gestión multifuncional deberían articular sus intereses y necesidades, pero también deberían contribuir en los costos partiendo de una base contractual o negociadora. Los reglamentos forestales pueden con-

tribuir en ello facilitando los procesos negociadores y ofreciendo acuerdos contractuales entre los propietarios de los bosques y las entidades públicas. Los reglamentos forestales también pueden contribuir en que la gestión sea menos costosa y más eficiente, promoviendo nuevas formas de cooperación entre las explotaciones forestales comunales, las agencias estatales de gestión forestal y los propietarios de bosques privados. Los enfoques regionales para la organización de la gestión forestal junto con una mayor participación del sector privado podrían ser una solución para mantener la propiedad comunal de los bosques, como un método moderno para la gestión pública de la tierra.