



Bruselas, 20.9.2013
COM(2013) 659 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, EL
CONSEJO, EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y EL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Una nueva estrategia de la UE en favor de los bosques y del sector forestal

{SWD(2013) 342 final}
{SWD(2013) 343 final}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, EL CONSEJO, EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y EL COMITÉ DE LAS REGIONES

Una nueva estrategia de la UE en favor de los bosques y del sector forestal

1 EUROPA NECESITA SUS BOSQUES

Los bosques y otras superficies arboladas cubren más del 40 % de la superficie terrestre de la UE, presentando unas características muy diversas de una región a otra. A lo largo de las últimas décadas, la superficie forestal de la UE ha aumentado cada año un 0,4% aproximadamente como consecuencia de la repoblación forestal y la sucesión natural. No obstante, en términos globales la superficie forestal sigue disminuyendo. En la actualidad, en la UE únicamente se tala del 60 al 70 % del incremento anual, de manera que está aumentando la madera en pie. Sin embargo, según las proyecciones de los Estados miembros en relación con el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (LULUCF), se prevé que los porcentajes de explotación experimenten un incremento del orden del 30 % para el año 2020 en comparación con 2010¹. Cerca del 60 % de los bosques pertenecen a varios millones de propietarios privados², porcentaje que se espera se incremente, dado que en algunos Estados miembros sigue en curso la restitución de la propiedad forestal. El resto es de propiedad estatal o pertenece a otros propietarios públicos.

Los bosques se caracterizan por ser multifuncionales, ya que cumplen fines económicos, sociales y medioambientales. Constituyen el hábitat de animales y plantas y desempeñan, además de otros cometidos medioambientales, una función primordial en la mitigación del cambio climático. Casi una cuarta parte de la superficie forestal de la UE está protegida por la red Natura 2000, y mucha de la superficie restante alberga especies protegidas por la normativa de la UE en la materia. Los bosques proporcionan asimismo importantes beneficios a la sociedad en su conjunto, por ejemplo, en el ámbito de la salud humana, las actividades de recreo y el turismo³.

La importancia socioeconómica de los bosques es notable, si bien a menudo se subestima. Los bosques contribuyen al desarrollo rural y proporcionan cerca de 3 millones de puestos de trabajo. La madera sigue siendo la principal fuente de ingresos financieros generados por los bosques. Por lo tanto, la estrategia también tiene en cuenta las industrias que explotan los recursos forestales y que están sujetas a la política industrial de la UE. Además, la madera

¹ De acuerdo con las previsiones de la UE sobre los niveles de referencia de gestión de los bosques, presentadas a la CMP.6 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

² Según las estimaciones de los propietarios, 16 millones. Aunque el número de propietarios privados de bosques es bastante elevado, la superficie forestal que se encuentra en sus manos es comparativamente pequeña y a menudo fragmentada.

³ Para obtener más datos al respecto, puede consultarse el Libro verde sobre protección de los bosques e información forestal, COM(2010) 66.

también es una importante fuente de materia prima para el sector emergente de las industrias de base biológica.

La biomasa forestal es en la actualidad la principal fuente de energía renovable y representa aproximadamente la mitad del consumo total de energía renovable de la UE. Según los planes de acción nacionales en materia de energía renovable, la biomasa utilizada para calefacción, refrigeración y suministro eléctrico permitirá proporcionar aproximadamente el 42 % del objetivo de energía renovable del 20 % para el año 2020. De alcanzarse este objetivo, la cantidad de madera utilizada para fines energéticos en la UE sería equivalente al volumen total de madera que se explota hoy en día. Además, los bosques proporcionan una amplia gama de otros productos, como corcho, resinas, setas, frutos de cáscara, caza y bayas.

Por lo tanto, es imprescindible llevar a cabo una gestión forestal sostenible para que estos beneficios puedan generarse de forma equilibrada.

La gestión forestal sostenible consiste en la explotación de los bosques y las superficies forestales de tal manera, y con tal intensidad, que se preserven su biodiversidad, productividad, capacidad de regeneración, vitalidad y potencial para cumplir, ahora y en el futuro, funciones ecológicas, económicas y sociales significativas tanto a nivel local y nacional como global, sin ocasionar daños a otros ecosistemas⁴.

Si bien el Tratado de Funcionamiento de la UE no hace referencia a ninguna disposición específica sobre política forestal, la UE cuenta con un largo historial que atestigua que ha contribuido con sus políticas a la implantación de una gestión forestal sostenible y a la adopción por los Estados miembros de decisiones en la materia. Esta trayectoria está jalonada por iniciativas tales como la Estrategia Europa 2020 para el crecimiento y el empleo, la Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos, la política de desarrollo rural, la política industrial, el paquete de medidas de la UE relativas al cambio climático y la energía, con sus objetivos para 2020, la estrategia en materia fitosanitaria y de materiales de reproducción y las estrategias sobre biodiversidad y bioeconomía⁵.

La Estrategia forestal para la Unión Europea de 1998⁶ estableció, sobre la base de la subsidiariedad y la responsabilidad compartida, un marco para llevar a cabo actuaciones relativas a los bosques que apoyan la gestión forestal sostenible y se basan en el establecimiento de vínculos de cooperación y mutuamente beneficiosos entre las políticas e iniciativas de la UE y las de los Estados miembros. El Plan de acción de la UE para los bosques⁷ (2007-2011) constituyó un instrumento importante para aplicar esa estrategia y en él se abordaron cuatro objetivos: la competitividad, el medio ambiente, la calidad de vida y la coordinación y comunicación. La cofinanciación de las medidas forestales en el marco del Reglamento de desarrollo rural ha sido el principal instrumento de la financiación a nivel de la UE, y seguirá siéndolo.

⁴ Conferencia Ministerial para la Protección de los Bosques de Europa, Helsinki, 1993.

⁵ COM(2011) 244 y COM(2012)60.

⁶ Resolución del Consejo, de 15 de diciembre de 1998, sobre una estrategia forestal para la Unión Europea.

⁷ COM(2006) 302.

La evaluación *a posteriori* que se ha realizado del Plan de acción para los bosques destaca la necesidad de que se adopte una nueva estrategia forestal que desarrolle y aplique una visión común de la gestión multifuncional y sostenible de los bosques en Europa; defina prioridades y objetivos de actuación; concierte las estrategias y planes de financiación de la UE y de los Estados miembros; consolide una planificación, financiación y ejecución intersectorial y coherente de las actuaciones; establezca mecanismos claros de seguimiento, evaluación y notificación y revise la participación de los grupos de interés. La presente Comunicación ofrece orientaciones estratégicas en consonancia con esas recomendaciones.

2 POR QUÉ SE NECESITA UN NUEVO MARCO

A lo largo de los últimos 15 años, se han producido importantes cambios sociales y políticos que han influido en la visión que tiene la ciudadanía de la UE de los bosques y de la silvicultura. Globalmente, la situación se caracteriza por el incremento de las exigencias con respecto a los bosques y de las amenazas que pesan sobre ellos. Al mismo tiempo, como consecuencia de la proliferación de políticas relativas a los bosques, se ha creado un entorno político complejo y fragmentado. También se están produciendo perturbaciones inesperadas de los mercados al establecerse una mayor interrelación entre los mercados internacionales de los alimentos, los piensos, las fibras y los combustibles.

Se necesita un nuevo marco con el fin de:

- Garantizar la gestión sostenible y equilibrada del potencial multifuncional de los bosques de la UE, de modo que los servicios ecosistémicos vitales que prestan puedan funcionar correctamente.
- Satisfacer la creciente demanda de materias primas para productos nuevos o ya existentes (por ejemplo, productos químicos o fibras textiles ecológicos) y de energía renovable. Aunque esa demanda brinda la oportunidad de diversificar los mercados, representa al mismo tiempo un importante reto en lo que respecta a la gestión sostenible y al mantenimiento del equilibrio entre distintas demandas. La demanda relacionada con nuevos usos en el campo de la bioeconomía y la bioenergía debe coordinarse con las demandas tradicionales y circunscribirse a unos límites sostenibles.
- Responder a los retos y a las oportunidades a que deben hacer frente las industrias basadas en los bosques en lo que atañe a los recursos y la eficiencia energética, las materias primas, la logística, la adaptación estructural, la innovación, la educación, la formación y capacitación, la competencia internacional, la política en materia de clima más allá del año 2020 y la información y comunicación, con el fin de estimular el crecimiento.
- Proteger los bosques y la biodiversidad de los importantes efectos derivados de las tormentas e incendios, de la creciente escasez de recursos hídricos y de las plagas. Estas amenazas no respetan las fronteras nacionales y son exacerbadas por el cambio climático.

- Reconocer que la UE no depende exclusivamente de su propia producción, y que su consumo tiene una incidencia en los bosques a escala planetaria.
- Desarrollar un sistema de información apropiado para realizar el seguimiento de todo lo anterior.

La UE necesita disponer de un marco político que coordine y garantice la coherencia de las políticas relacionadas con los bosques y propicie las sinergias con otros sectores que influyen en la gestión de los bosques. Se requiere una nueva estrategia forestal que se erija en referencia esencial en el desarrollo de las políticas relativas a los bosques. Los bosques y el sector forestal de la UE tienen que posicionarse de tal modo que quede garantizada su contribución al logro de los objetivos y fines de la Unión.

3 EL CAMINO A SEGUIR: UNA NUEVA ESTRATEGIA DE LA UE PARA LOS BOSQUES Y EL SECTOR FORESTAL

La presente propuesta impulsa una visión coherente y global de la gestión forestal, abarca los múltiples beneficios proporcionados por los bosques, integra cuestiones internas y externas de política forestal y aborda en su totalidad la cadena de valor de los bosques.

En ella se establecen los principios fundamentales para consolidar una gestión forestal sostenible y mejorar la competitividad y la creación de empleo, especialmente en las zonas rurales, garantizándose al mismo tiempo la protección de los bosques y la prestación de los servicios ecosistémicos. La propuesta también especifica de qué manera desea la UE aplicar las políticas relativas a los bosques.

A fin de que esta estrategia cobre sentido en el caso de aquellas políticas que deben acreditar, o pueden tener que acreditar, que conllevan una gestión forestal sostenible, y pueda asimismo alcanzar sus objetivos, deben establecerse criterios de gestión forestal sostenible que sean objetivos, ambiciosos y demostrables y que pueden aplicarse a todos los usos de la biomasa forestal. La estrategia y su aplicación deben tomar como base la normativa existente y las iniciativas internacionales, incluidas las actuaciones llevadas a cabo en el marco de FOREST EUROPE⁸, tener en cuenta la especial situación de los pequeños propietarios forestales y abordar determinados instrumentos del sector privado basados en el mercado, tales como la certificación.

Para obtener resultados con respecto a los objetivos comunes y mejorar la coherencia y las sinergias, es importante que se establezca una coordinación con los Estados miembros y de estos entre sí. Se solicita por ello a los Estados miembros que tengan en cuenta los principios y objetivos de esta estrategia al elaborar y aplicar sus propios planes de acción y programas forestales nacionales. También deben desarrollarse las posibilidades de creación de redes, así como los medios de intercambio de información y las mejores prácticas.

⁸ Proceso político paneuropeo para la gestión sostenible de los bosques del continente.

3.1 Principios rectores

- Gestión sostenible de los bosques y papel multifuncional de los mismos, de manera que puedan prestar múltiples bienes y servicios de manera equilibrada y se garantice al mismo tiempo su protección.
- Utilización eficiente de los recursos, optimización de la contribución de los bosques y del sector forestal al desarrollo rural, el crecimiento y la creación de empleo.
- Responsabilidad global frente a los bosques, fomento de una producción y consumo sostenibles de los productos forestales.

Europa cuenta con una larga tradición de gestión forestal sostenible, reflejada en los principios del proceso FOREST EUROPE aplicados en las políticas de los Estados miembros e impulsados por la UE, especialmente a través de la política de desarrollo rural. Se trata de un concepto dinámico, con dimensiones internacionales, regionales y locales, que tiene que ser aplicado sobre el terreno por los gestores forestales.

En el marco del proceso FOREST EUROPE, los Estados miembros se han comprometido a gestionar sus bosques de manera sostenible, de acuerdo con la legislación y las políticas forestales nacionales. Al aplicar la presente estrategia, deben tener en cuenta los principios fundamentales de gestión forestal sostenible, mejorar el intercambio de información y difundir las buenas prácticas.

En el sector forestal, la utilización eficiente de los recursos supone explotar los recursos forestales de tal manera que se minimice el impacto en el medio ambiente y el clima y dar prioridad a los productos forestales que poseen un mayor valor añadido, generan más empleo y contribuyen a un mejor equilibrio del carbono. El uso «en cascada» de la madera⁹ cumple estos criterios. En algunos casos puede ser necesario adoptar diferentes planteamientos, por ejemplo, si se producen cambios en la demanda o para garantizar la protección medioambiental.

3.2 Objetivos forestales para 2020

Garantizar y demostrar que todos los bosques de la UE se gestionan con arreglo a los principios de la gestión forestal sostenible y que se refuerza la contribución de la UE a dicha gestión y a la reducción de la deforestación a nivel planetario, lo cual:

- ayuda a equilibrar las distintas funciones desempeñadas por los bosques, a satisfacer las diferentes demandas y a prestar servicios ecosistémicos esenciales;

⁹ De acuerdo con el principio de «cascada», la madera se utiliza según el siguiente orden de prioridad: productos a base de madera, ampliación de su vida útil, reutilización, reciclado, bioenergía y eliminación.

- sienta las bases para que la silvicultura y toda la cadena de valor derivada de los bosques sean competitivas y aporten una contribución viable a la bioeconomía.

Los objetivos elaborados en colaboración con las autoridades de los Estados miembros y los grupos de interés abordan de manera integrada las tres dimensiones de la gestión sostenible, proporcionando un enfoque holístico de la política en materia de bosques y de la gestión forestal.

3.3 Ocho ámbitos prioritarios relacionados entre sí: todos salimos beneficiados

La gestión forestal sostenible contribuye al logro de objetivos fundamentales en favor de la sociedad

3.3.1 Apoyo a las comunidades rurales y urbanas

Los bosques son cada vez más necesarios para nuestra sociedad. Cubren una gran parte de las zonas rurales y también son esenciales para la población rural porque contribuyen al bienestar económico y sustentan el empleo.

Uno de los pilares de un sector forestal más competitivo es la existencia de una mano de obra sostenible, formada y segura. Unos bosques bien gestionados por unos gestores, trabajadores y empresarios forestales cualificados constituyen la base de un sector forestal sostenible y competitivo que puede desempeñar una importante función en el desarrollo rural y en la economía en su conjunto, proporcionando además beneficios sociales.

La Comisión estima que deberían utilizarse fondos de desarrollo rural para financiar la aplicación de una gestión forestal sostenible. Los Estados miembros deberían aprovechar las posibilidades que brinda el nuevo Reglamento de desarrollo rural y dar prioridad a las inversiones en los siguientes ámbitos: modernización de las tecnologías forestales; optimización de la contribución del sector a la bioeconomía; incremento de la capacidad de resistencia, el valor medioambiental y el potencial de mitigación de los ecosistemas forestales; realización de objetivos relacionados con la naturaleza y la biodiversidad; adaptación al cambio climático; conservación de los recursos genéticos; protección de los bosques e información en la materia y creación de nuevas superficies arboladas y de sistemas agroforestales.

Orientaciones estratégicas:

- Los Estados miembros deben utilizar los fondos de desarrollo rural para mejorar la competitividad, contribuir a la diversificación de la actividad económica y la calidad de vida y producir bienes públicos medioambientales específicos¹⁰, a fin de contribuir a fomentar las funciones sociales de la gestión forestal sostenible.

¹⁰ Conclusiones del Consejo Europeo (7 y 8 de febrero de 2013) sobre el Marco Financiero Plurianual.

- La Comisión y los Estados miembros deben evaluar las medidas forestales en el marco de la política de desarrollo rural e incrementar su eficacia.
- Como parte del objetivo de simplificación contenido en el paquete de modernización de las ayudas estatales, la Comisión propone que se incluya a las grandes empresas en el sistema de exención por categorías y está revisando las condiciones para la aplicación de las exenciones por categorías en el sector forestal¹¹.
- Se invita a los Estados miembros a que, con la ayuda de los fondos de desarrollo rural, fomenten la creación de sistemas de asesoramiento forestal para llevar a cabo iniciativas de sensibilización, así como la formación y la comunicación entre los propietarios locales de bosques y las autoridades.
- La Comisión y los Estados miembros deben valorar mejor los beneficios que prestan los bosques a la sociedad y, mediante una gestión forestal sostenible, encontrar el equilibrio justo entre los diferentes bienes y servicios proporcionados.

3.3.2 *Fomento de la competitividad y la sostenibilidad de las industrias forestales, la bioenergía y la economía ecológica en su conjunto dentro de la UE*

La madera es una materia prima natural y renovable, que se puede reutilizar y reciclar. Si procede de bosques gestionados de forma sostenible y se transforma y utiliza de manera que se minimicen los efectos negativos en el clima y el medio ambiente, constituyendo al mismo tiempo un modo de subsistencia, puede desempeñar una función sostenible.

En términos globales, las industrias forestales de la UE transforman el 58 % de la biomasa maderera explotada de la Unión¹², lo que representa cerca del 7% del PIB de la UE correspondiente a la industria y aproximadamente 3,5 millones de empleos, y contribuyen al logro de los objetivos de la política industrial europea¹³. No obstante, para garantizar su competitividad en el futuro es preciso disponer de nuevos procesos y productos que sean respetuosos con el medio ambiente y eficientes desde el punto de vista de la utilización de los recursos y de la energía. A este respecto se espera que desempeñen un papel primordial en la bioeconomía de la UE los materiales y los productos químicos avanzados obtenidos de la madera. En un documento de trabajo interno se analizan los subsectores de las industrias forestales de la UE, así como sus perspectivas económicas y tecnológicas, y se indican los principales retos que deben afrontar y las medidas correctoras (2013-20) que pueden contribuir a mejorar su competitividad a escala global.

El 42 % restante se utiliza con fines energéticos, y representa aproximadamente el 5 % del consumo energético total de la Unión. De acuerdo con los planes de acción nacionales en materia de energía renovable, en el año 2020 la biomasa seguirá siendo la principal fuente de energía renovable. La Comisión está estudiando actualmente la necesidad de proponer medidas adicionales, tales como criterios armonizados de sostenibilidad, a fin de abordar las

¹¹ El sector forestal no está incluido ni en el anexo I ni en el artículo 42 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de modo que se le aplican plenamente todas las normas en materia de competencia.

¹² Industria de la madera, fabricación de muebles, fabricación de artículos de papel, artes gráficas (divisiones 16, 31, 17 y 18.1 de la NACE). También se incluyen aspectos importantes de la explotación de la madera (división 02.2 de la NACE).

¹³ *Una industria europea más fuerte para el crecimiento y la recuperación económica* (COM (2012) 582 final) y *Una política industrial integrada para la era de la globalización* (COM (2010) 614).

cuestiones de sostenibilidad derivadas de la utilización de biomasa sólida y gaseosa para calefacción, refrigeración y suministro eléctrico.

Por consiguiente, la biomasa forestal, junto con los productos forestales distintos de la madera, que están cobrando cada vez mayor interés comercial, brinda oportunidades en lo que concierne al mantenimiento o la creación de empleo y a la diversificación de la renta en una economía «verde» y con bajas emisiones de carbono.

Orientaciones estratégicas:

En colaboración con los Estados miembros y con los grupos de interés, la Comisión

- estudiará e impulsará las posibilidades de una mayor utilización de la madera, dado que se trata de una materia prima sostenible, renovable y respetuosa con el clima y el medio ambiente, sin ocasionar daños a los bosques ni a sus servicios ecosistémicos; valorará si la sustitución de energías y materiales por la biomasa forestal y los productos obtenidos de la explotación de la madera puede resultar beneficiosa para el clima y analizará si los incentivos para la utilización de biomasa forestal crean distorsiones del mercado;
- elaborará, para fines de 2014, unos criterios de gestión forestal sostenible para la UE que sean objetivos, ambiciosos y demostrables y pueden aplicarse en distintos contextos políticos, con independencia de la utilización final de la biomasa forestal; presentará medidas adecuadas en la materia;
- valorará el suministro potencial de madera y facilitará una mayor movilización sostenible de este recurso; elaborará en relación con ello y con el principio de «cascada», así como en lo tocante a los procesos de fabricación eficientes en cuanto a la utilización de recursos y de energía, directrices de buenas prácticas dirigidas especialmente a las industrias forestales, las PYME y las microempresas;
- estimulará el crecimiento y la internacionalización del mercado de los productos de la industria forestal de la UE y mejorará el conocimiento sectorial, por ejemplo, en materia de construcción sostenible y de información al consumidor sobre la fabricación de muebles;
- facilitará el acceso de las materias primas y de los productos de la industria forestal de la UE a los mercados de terceros países mediante acuerdos comerciales bilaterales y se proporcionará mejor información sobre las condiciones de importación y las exportaciones de materias primas;
- apoyará la plataforma tecnológica del sector forestal e impulsará nuevas iniciativas, tales como las asociaciones entre los sectores privado y público, por ejemplo, en el sector de los productos ecológicos, que favorezcan la investigación y la innovación en relación con diversos productos y procesos eficientes en cuanto a la utilización de recursos y de energía;
- pondrá en marcha en 2014 una evaluación de los costes acumulativos de la normativa de la Unión que afecta a las cadenas de valor de la industria forestal; los resultados pueden permitir que se realice un análisis más pormenorizado de los efectos (incluidos los costes), los beneficios y la coherencia de las políticas y de la legislación.

3.3.3 *Los bosques ante un clima en mutación*

Los bosques son vulnerables al cambio climático. Por consiguiente, es importante mantener y reforzar su capacidad de resistencia y adaptación, mediante, por ejemplo, la prevención de los incendios y otras soluciones adaptativas (especies adecuadas, variedades de plantas, etc.).

Al mismo tiempo, la gestión forestal puede mitigar el cambio climático si se mantiene o intensifica la función de los bosques como sumideros en el ciclo de carbono y se proporcionan biomateriales que pueden actuar como almacenes temporales de carbono o como sustitutos de carbono, reemplazando los materiales y combustibles intensivos en carbono. La UE ha adoptado recientemente normas de contabilidad, seguimiento y notificación en relación con el sector del LULUCF¹⁴, de acuerdo con las cuales los Estados miembros deben, por ejemplo, facilitar información sobre sus planes para mejorar los sumideros y reducir las emisiones relacionadas con los bosques. La UE y los Estados miembros también han adquirido compromisos en relación con el sector del LULUCF que deben alcanzarse para el año 2020, segundo período de compromiso en virtud del Protocolo de Kioto.

Los bosques también mitigan el impacto de los fenómenos meteorológicos extremos, ya que moderan las temperaturas y reducen la velocidad del viento y la escorrentía.

Orientaciones estratégicas:

Los Estados miembros deben demostrar:

- de qué manera tienen previsto incrementar el potencial de mitigación de los bosques intensificando la eliminación y la reducción de emisiones (p. ej. con la utilización en «cascada» de la madera), teniendo en cuenta que el nuevo subprograma LIFE+ de Acción por el Clima y los fondos de desarrollo rural pueden financiar actuaciones para fomentar y apoyar las prácticas de gestión forestal, tanto nuevas como ya existentes, que limiten las emisiones o incrementen la productividad biológica neta, es decir, la eliminación de CO₂; deberán hacerlo para mediados de 2014 y en el contexto de la información que faciliten sobre las actuaciones en el sector del LULUCF;
- de qué manera refuerzan la capacidad de resistencia y adaptación de los bosques, tomando como base las medidas propuestas en la Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE¹⁵ y en el Libro verde sobre protección de los bosques e información forestal, con objeto de colmar las lagunas de conocimiento y optimizar las actuaciones de adaptación en las políticas forestales.

3.3.4 *Protección de los bosques y potenciación de los servicios ecosistémicos*

Los bosques prestan servicios ecosistémicos de los que dependen las comunidades rurales y urbanas y albergan además una enorme biodiversidad. Las presiones que pesan sobre los bosques, tales como la fragmentación de los hábitats, la propagación de especies exóticas invasoras, el cambio climático, la escasez de agua, los incendios, las tormentas y las plagas, hacen necesario que se intensifique su protección. La UE dispone de normas que regulan la circulación y comercio de determinados vegetales, productos vegetales y objetos que pueden constituir una amenaza para la sanidad vegetal.

Los esfuerzos realizados en materia de protección deben orientarse a mantener, intensificar y restablecer la capacidad de resistencia de los ecosistemas forestales y su multifuncionalidad, por tratarse de uno de los elementos fundamentales de la infraestructura ecológica de la UE que proporciona tanto servicios medioambientales esenciales como materias primas.

¹⁴ Decisión 529/2013/UE.

¹⁵ COM(2013)216.

Debe hacerse especial hincapié en la prevención de los impactos negativos sobre los bosques, en lugar de en la mitigación de los daños y su restauración. Si queremos que los bosques sean capaces de reaccionar en el futuro ante las amenazas y tendencias que aparezcan, se debe potenciar la diversidad genética y proteger los recursos genéticos que se encuentren amenazados.

Dado que la naturaleza y las consecuencias de algunas amenazas tienen carácter transfronterizo, se requiere una actuación a nivel de la UE.

Los planes de ordenación forestal, o unos instrumentos equivalentes basados en los principios de gestión forestal sostenible, son primordiales para que pueda producirse una equilibrada prestación de numerosos bienes y servicios. Estos planes constituyen la piedra angular tanto de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020 como de la financiación del desarrollo rural de la Unión. Esta estrategia los incorpora y fomenta, y presta apoyo a su utilización.

Orientaciones estratégicas:

Los Estados miembros:

- desarrollarán, con ayuda de la Comisión, un marco conceptual para la valoración de los servicios ecosistémicos, e impulsarán su integración en los sistemas de contabilidad a nivel nacional y de la UE para el año 2020; tomarán como base el cartografiado de los ecosistemas y la evaluación del estado de los mismos y de sus servicios;
- deberán mantener e incrementar la cubierta forestal para garantizar la protección de los suelos y la regulación de la cantidad y calidad de las aguas, a través de la integración de prácticas forestales sostenibles en el programa de medidas de los planes de gestión de las cuencas hidráulicas, dentro de la Directiva marco del agua, y en los programas de desarrollo rural;
- deberán lograr una mejoría notable y cuantificable en el estado de conservación de las especies y hábitats forestales, para lo cual tendrán que aplicar íntegramente la normativa de la UE sobre protección de la naturaleza y garantizar que los planes forestales nacionales propicien una gestión adecuada de la red Natura 2000 para el año 2020; a tal efecto deberán basarse en la guía sobre la red Natura 2000 y los bosques, de próxima aparición;
- aplicarán el Plan Estratégico para la Biodiversidad 2011-2020 y lograrán las metas de Aichi, adoptadas en el contexto del Convenio sobre la Diversidad Biológica, sobre la base del próximo marco estratégico para fijar las prioridades de restauración;
- deberán consolidar la conservación del patrimonio genético de los bosques (la diversidad de las especies de árboles), así como la diversidad dentro de las especies y las poblaciones; la Comisión podrá contribuir a ello, especialmente a través del programa de desarrollo rural.

La Comisión:

- supervisará los avances de los Estados miembros en lo que concierne a la adopción de planes de ordenación forestal o de instrumentos equivalentes, así como la incorporación a ellos de las cuestiones relativas a la biodiversidad, incluidos los objetivos de conservación de la red Natura 2000;
- reforzará, junto con los Estados miembros, los mecanismos de protección de los bosques contra las plagas, sobre la base de la intensificación de la cooperación con los países vecinos, la potenciación de la investigación y la revisión en curso del régimen fitosanitario;

- estudiará la posible ampliación de la obligación de aplicar dentro de la UE la Norma Internacional para Medidas Fitosanitarias nº 15 sobre los materiales para los embalajes de madera, y evaluará su impacto;
- facilitará a las Partes en la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación la información y los datos pertinentes de que disponga para contribuir a la aplicación de sus programas de acción para la protección de los bosques y los suelos en las zonas más amenazadas por la degradación del terreno y la desertificación. Ello se canalizará especialmente a través del Centro Europeo de Información Forestal y del Centro Europeo de Información Edafológica.

Mejora de la base de conocimientos

3.3.5 ¿Qué bosques tenemos y qué cambios están experimentando?

Es necesario reforzar la base de conocimientos sobre los bosques para poder comprender mejor los complejos cambios medioambientales y de sociedad a que debe hacer frente el sector forestal. A fin de realizar la cartografía y evaluar el estado de los ecosistemas forestales y de sus servicios es preciso disponer de una mejor información forestal. Para ello, van a armonizarse a nivel de la UE las variables y los parámetros pertinentes, y, a tal efecto, se va a entablar una cooperación entre los sistemas de obtención de datos internacionales, paneuropeos y nacionales y llevar a cabo un análisis pormenorizado de los retos que tiene planteados la Unión. Determinados programas de la UE, tales como LIFE+, pueden contribuir a movilizar los recursos que se precisan.

La Comisión y los Estados miembros han desarrollado un sistema modular la información forestal, mientras se sigue trabajando en las cuestiones de la biomasa y la biodiversidad.

Orientaciones estratégicas:

La Comisión y los Estados miembros:

- establecerán el Sistema Europeo de Información Forestal, para lo cual se recopilará información armonizada a nivel europeo sobre el papel multifuncional de los bosques y de los recursos forestales y se integrarán diversos sistemas de información (p. ej. EFFIS¹⁶) y plataformas de datos (p. ej. EFDAC¹⁷) en un sistema modular dinámico que combinará datos y modelos en aplicaciones;
- alinearán la información forestal de la UE, de modo que se base primordialmente en datos recopilados por los Estados miembros de acuerdo con requisitos de arquitectura de datos tales como INSPIRE¹⁸, SEIS¹⁹ y Copernicus²⁰, y harán un seguimiento de procesos internacionales y regionales;
- profundizarán el desarrollo de la base de datos de la Unión sobre material de reproducción forestal, de manera que incluya hiperenlaces a registros y mapas nacionales;

¹⁶ Sistema europeo de información sobre incendios forestales.

¹⁷ Centro Europeo de Información Forestal.

¹⁸ Infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (INSPIRE).

¹⁹ Sistema compartido de información medioambiental.

²⁰ Programa Europeo de Vigilancia de la Tierra.

- deberán mejorar, hacer comparable y compartir la información y el seguimiento de los bosques, basándose en experiencias positivas tales como EFFIS, la sanidad forestal, las estadísticas forestales de la UE y el EFDAC.

En estrecha colaboración con los grupos de interés, la Comisión

- desarrollará diversos módulos, por ejemplo, en materia de bosques y perturbaciones naturales como los incendios y las plagas, bosques y bioeconomía, bosques y cambio climático y bosques y servicios ecosistémicos, que puedan contribuir a la elaboración de las estadísticas forestales de la UE y al sistema internacional de contabilidad ambiental y económica integrada para los bosques.

3.3.6 *Productos forestales nuevos e innovadores y con valor añadido*

Para estimular la innovación en todo el sector forestal es necesario disponer a nivel de la UE de un ámbito de investigación coherente y ambicioso en la materia. En él se deben tener en cuenta las especificidades de los bosques, tales como los prolongados plazos temporales.

Los programas marco de la UE de investigación y desarrollo prestan apoyo al sector forestal, que está más presente en el Séptimo Programa Marco de Investigación y en Horizonte 2020, en consonancia con la estrategia de una bioeconomía para Europa²¹. El objetivo que se persigue es fortalecer la sostenibilidad del sector e incrementar su contribución a la economía rural a través de una gestión forestal sostenible, mejorar su capacidad para hacer frente a las agresiones bióticas y abióticas y desarrollar unos mejores productos y sistemas de producción forestal.

Orientaciones estratégicas:

- la Comisión asistirá a los Estados miembros y a los grupos de interés para llevar a cabo la transferencia al mercado y a las prácticas forestales de los conocimientos tecnológicos y científicos, especialmente a través de Horizonte 2020 y de la cooperación de innovación europea «Productividad y sostenibilidad agrícolas», con objeto de impulsar el desarrollo de nuevos productos con mayor valor añadido;

- con vistas a suplir las carencias de datos y conocimientos, la Comisión y los Estados miembros deben cooperar en el ámbito de la investigación avanzada y de las herramientas de modelación, a fin de poder comprender mejor las complejas implicaciones de los cambios sociales, económicos y medioambientales relacionados con los bosques (por ejemplo, identificación de los umbrales medioambientales);

- a través del Comité permanente de investigación agrícola (SCAR) se reforzará la coordinación entre la UE, los Estados miembros y los grupos de interés de las actividades de investigación e innovación;

- la Comisión garantizará la difusión de los resultados y las buenas prácticas a través de la estructura de gobernanza de los bosques y otros foros apropiados.

²¹ COM (2012) 60.

Fomento de la coordinación y la comunicación

3.3.7 Trabajar conjuntamente a fin de conocer mejor nuestros bosques y gestionarlos de forma coherente

Son varias las cuestiones políticas transectoriales que abordan el ámbito forestal, si bien en ocasiones sus objetivos son divergentes. Por lo tanto, para alcanzar una política coherente y congruente son esenciales la coordinación, la cooperación y la comunicación.

Se han debatido con los Estados miembros varias alternativas que pueden redundar en una mejor coordinación y aplicación, entre ellas una directiva marco sobre gestión forestal sostenible. No obstante, no se ha alcanzado un consenso que permita ir más allá de un enfoque voluntario. En cualquier caso, es imperativo mejorar las vinculaciones con las políticas forestales.

La actual estructura de gobernanza forestal de la UE²² se apoya en el Comité Forestal Permanente²³ (CFP). Este comité debe seguir siendo el foro para debatir todas las cuestiones que tiene relación con los bosques, para así garantizar la coordinación y coherencia de las políticas forestales. No obstante, es necesario introducir mejoras para que el CFP pueda responder a las contribuciones de otras políticas. El CFP ha colaborado con el Grupo consultivo de la silvicultura y la producción de corcho, el Comité Hábitats y el Grupo de expertos en gestión de Natura 2000, con los que ha trabajado conjuntamente en la preparación de la guía sobre Natura 2000 y la silvicultura, de la que se puede hacer uso como conjunto de mejores prácticas. También debe ponerse mayor énfasis en la función que desempeña el CFP en el mantenimiento del carácter multifuncional de los bosques.

El Grupo consultivo de la silvicultura y la producción de corcho²⁴, que acoge a una pluralidad de grupos de interés, seguirá constituyendo la principal plataforma de debate de las cuestiones relativas a la silvicultura y la gestión forestal sostenible, mientras que el Comité consultivo de la política comunitaria en el sector de la madera²⁵ continuará siendo la principal plataforma para las cuestiones relativas a las cadenas de valor industriales.

Estos tres foros serán la piedra angular para el desarrollo y el seguimiento de la nueva estrategia.

La comunicación representa un reto especial para el sector, dado que el gran público no es consciente por lo general de la importancia de la gestión forestal sostenible ni de las distintas formas en que el sector forestal contribuye a la economía ecológica.

Orientaciones estratégicas:

- la Comisión garantizará que la labor del Comité Forestal Permanente tenga en cuenta otras políticas de la Unión con incidencia en los bosques y el sector forestal, garantizando que la gestión de los bosques de la UE siga siendo multifuncional;

²² Descrita en el documento de trabajo.

²³ Decisión 89/367/CEE del Consejo.

²⁴ Decisión 2004/391/CE de la Comisión.

²⁵ Decisión 97/837/CE de la Comisión.

- la Comisión y los Estados miembros explorarán las distintas alternativas para lograr una mejor coordinación de la gestión forestal sostenible, la armonización de la información forestal y la cooperación con los Estados miembros y entre ellos;
- la Comisión creará una red de oficinas europeas de los bosques (Inventarios Nacionales de los Bosques – INB), a fin de desarrollar criterios armonizados aplicables a los datos de los INB; está previsto llevar a cabo actuaciones complementarias a través de las acciones y proyectos de investigación de la COST;
- los Estados miembros deberán mejorar la información destinada al gran público sobre los bosques y la madera, tomando como punto de partida la estrategia de comunicación de la UE en materia forestal desarrollada por el CFP²⁶;
- la Comisión deberá asimismo proceder a evaluar la percepción pública de los bosques (a través de una encuesta de Eurobarómetro para el año 2015).

3.3.8 *Los bosques desde una perspectiva global*

A nivel paneuropeo, el centro de interés lo constituyen las negociaciones en curso para establecer un acuerdo sobre los bosques que sea jurídicamente vinculante, con la UE como protagonista. A través de este acuerdo, la Unión pretende mejorar la gestión forestal sostenible a escala europea. A este respecto, la nueva estrategia constituye un instrumento adecuado para la aplicación del acuerdo.

A nivel mundial, la UE se encuentra a la vanguardia del combate contra la deforestación y la degradación de los bosques. En esta línea, fomenta la gestión forestal sostenible para, a través de ella, proteger la biodiversidad, luchar contra la desertificación y responder al cambio climático, manteniendo al mismo tiempo los bienes y servicios que prestan los ecosistemas forestales. De esta manera contribuye asimismo al desarrollo sostenible y a la erradicación de la pobreza. Estos son los objetivos de la iniciativa REDD+, el sistema FLEGT²⁷ y el Reglamento de la madera²⁸. La Comisión revisará el funcionamiento y la eficacia de este último para el año 2015.

La finalidad de la presente estrategia es garantizar la coherencia a nivel internacional entre las políticas, los objetivos y los compromisos de la UE y de los Estados miembros en las cuestiones relativas a los bosques. Con este fin, presta su apoyo a la UE y a los Estados miembros a través de la formulación de objetivos claros y coherentes.

Orientaciones estratégicas:

La Comisión y los Estados miembros:

- garantizarán la coherencia a nivel internacional entre las políticas y compromisos de la UE y de los Estados miembros en las cuestiones relativas a los bosques;

²⁶ <http://ec.europa.eu/agriculture/fore/publi/>

²⁷ Reglamento (CE) n° 2173/2005 por el que se establece un sistema para la aplicación de leyes, la gobernanza y las licencias para la importación de madera en la UE.

²⁸ Reglamento (UE) n° 995/2010.

- impulsarán a nivel europeo y mundial la gestión forestal sostenible y la función que pueden desempeñar los bosques en la transición a una economía «verde», como parte de la acción exterior de la UE y en el contexto de la cooperación al desarrollo;
- prestarán, a través del Plan de Acción FLEGT, un apoyo permanente a los esfuerzos que se realizan a escala planetaria para combatir la tala ilegal;
- apoyarán los esfuerzos que llevan a cabo los países en desarrollo para mejorar su reglamentación y sus políticas forestales, consolidar la gobernanza forestal, valorar y realizar el seguimiento de los ecosistemas forestales y abordar los factores subyacentes a la deforestación y la degradación de los bosques a través de REDD+.

La Comisión:

- evaluará el impacto medioambiental del consumo en la UE de productos y materias primas que puedan contribuir a la deforestación y la degradación forestal fuera de la Unión. Si lo estima adecuado, estudiará opciones políticas para limitar esos impactos, tales como el desarrollo de un plan de acción de la UE sobre la deforestación y la degradación de los bosques, con arreglo al Séptimo Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente.

4 PLASMAR LOS PRINCIPIOS EN LA PRÁCTICA: AUNAR ESFUERZOS EN BENEFICIO DEL SECTOR FORESTAL Y DE NUESTROS BOSQUES

La Comisión y los Estados miembros, dentro de sus respectivas competencias, deben garantizar la aplicación y el seguimiento de la estrategia, prestando especial atención a la participación de los grupos de interés.

Con objeto de fijar metas que permitan cumplir los objetivos forestales para el año 2020 y de abordar las prioridades estratégicas de actuación con respecto a la política forestal y las políticas vinculadas a los bosques, la Comisión colaborará con el Comité Forestal Permanente para reforzar las conexiones con las políticas de la UE afines a estos ámbitos. Cuando sea necesario, cooperará con otros comités y foros. Además, dada la importancia que revisten para los bosques y el sector forestal los fondos de la UE, es necesario que los debates a nivel de la Unión mejoren cualitativamente.

Van a determinarse asimismo aquellos otros ámbitos en los que los Estados miembros deben seguir progresando, tales como la prevención de los incendios forestales, la lucha contra las plagas y las enfermedades, el fomento de la explotación sostenible de la madera y la cooperación regional e interregional.

En la actualidad, los bosques y el sector forestal reciben una cuantiosa financiación de la UE. Las medidas forestales enmarcadas en el Reglamento de desarrollo rural constituyen la espina dorsal financiera de la estrategia (el 90 % de la financiación total de la UE para el sector forestal). De acuerdo con los planes actualizados, en el período 2007-2013 se han destinado a las medidas forestales 5 400 millones EUR del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

Cabe esperar, aunque ello dependerá de los planes de desarrollo rural de los Estados miembros, que en el período 2014-2020 se registre un nivel de gasto similar al del periodo en curso. Este gasto deberá destinarse a la realización de los objetivos de la presente estrategia, y en especial a garantizar que los bosques de la UE se gestionen manifiestamente según los principios de gestión forestal sostenible. El programa LIFE+ se centra en la conservación de la naturaleza, la adaptación al cambio climático y las necesidades en materia de información y protección; los Fondos Estructurales prestan apoyo a los proyectos de cohesión y la iniciativa Horizonte 2020 apoya las acciones de investigación e innovación, incluida la asociación entre los sectores público y privado en las industrias de base biológica. Las políticas de desarrollo y de cambio climático también proporcionan financiación a terceros países, especialmente a través de los fondos de desarrollo de la UE, de REDD+ y de FLEGT. La racionalización de los recursos disponibles y la mejora de la coordinación entre la financiación de la UE y la financiación nacional redundarán en beneficio de la aplicación de la estrategia.

5 CONCLUSIONES

La UE no dispone ni de una política forestal común ni de unas directrices comunes para las cuestiones relativas a los bosques, motivo por el cual necesita dotarse de una estrategia para los bosques y el sector forestal. Dado que van en aumento las políticas de la Unión que formulan unas exigencias cada vez mayores con respecto a los bosques, resulta preciso coordinar las políticas sectoriales. También es necesario alcanzar un acuerdo sobre una visión estratégica holística de las cuestiones forestales y garantizar que las políticas forestales nacionales tengan plenamente en cuenta las políticas de la UE relacionadas con ellas. De este modo, se fortalecerá la capacidad de los bosques y del sector forestal para responder a los cambios que vayan registrándose en las distintas áreas de actuación.

El objetivo de la presente estrategia es conseguir que los bosques y el sector forestal constituyan un elemento esencial de la evolución hacia una economía «verde» y valorar los beneficios que pueden generar los bosques de manera sostenible, garantizando al mismo tiempo su protección. Para lograrlo se requerirá un sólido compromiso y el apoyo político de todas las partes interesadas.

En 2018 se efectuará una revisión de la estrategia para evaluar el progreso logrado en su aplicación.

Se invita al Parlamento Europeo y el Consejo a respaldar la presente estrategia y dar a conocer sus puntos de vista en lo relativo a su aplicación.