

DOCUMENTO FINAL DEL GRUPO DE TRABAJO



CONAMA2012
CONGRESO NACIONAL
DEL MEDIO AMBIENTE

GT-16. Pago por servicios ambientales: la PAC

Miembros del Grupo de Trabajo

COORDINADOR

José María	Rábade Blanco	Colegio de Ingenieros de Montes
------------	---------------	---------------------------------

RELATORES

Esteban	Castellano Jiménez	Colegio de Ingenieros de Montes
Pablo	Martínez de Anguita	Universidad Rey Juan Carlos

COLABORADORES TÉCNICOS

Alberto	Martín Coronel	Asociación de Ciencias Ambientales (ACA)
Ana	Carricondo López	SEO/BirdLife
Antonio	Gómez Pérez	UGT
Antonio	Ruiz Salgado	Asociación Territorios Vivos
Arancha	Lopez de Sancho	Asociación Nacional de Empresas Forestales (ASEMFO)
Belén	Chacel Díaz	FAFCYLE
Carlos	Mesa López	ASAJA Sevilla
Carlos	del Álamo Jiménez	Colegio de Ingenieros de Montes
Celsa	Peiteado Morales	WWF España
Cristina	Ruiz Pérez	Tedagua
Daniel	Ortiz Gonzalo	Asociación de Ciencias Ambientales (ACA)
Diana	Unzurrunzaga Altabás	Coordinadora Estatal de Ciencias Ambientales (CECCAA)
Eva	Amarilla Mena	Fundación Biodiversidad
Eva	Sevillano Marco	Fed. de Asociaciones Forestales de Castilla y León (FAFCYLE)
Felipe	González de Canales	Instituto de Desarrollo Comunitario
Franco	Llobera Serra	Federacion Agroalimentaria. Comisiones Obreras (CC.OO.)
Gabriel	Poveda Portilla	CONFEMADERA
Isidro	García Tellez	Grupo ENCE
Joaquín	Lorenzo Alquezar	Fundación Abraza la Tierra
José	Gallo Cuesta	Comisiones Obreras (CC.OO.)
Jose F.	Gómez Sánchez	Fundación Félix Rodríguez de la Fuente
José Luis	Tomé Morán	Agresta
José Manuel	Delgado Pérez	UPA
Juan Miguel	de la Cuétara	Ariño y Villar Abogados
Luis Eduardo	Molina Terrén	CC.OO.
Luis Javier	Sánchez Hernando	Ibersilva Servicios
María	Matas Gallardo	Fundación Biodiversidad
María	Candelas Sánchez	Comisiones Obreras (CC.OO.)
Miguel	Rodríguez Gutiérrez	UGT
Miguel Ángel	Duralde Rodríguez	Asociación Nacional de Empresas Forestales (ASEMFO)
Ramón	Minoves Pujol	Diputación de Barcelona
Raúl	Gutiérrez Leralta	Red Estatal de Desarrollo Rural (REDER)
Rocio	Pastor Matut	SIGFITO Agroenvases S.L.
Salvador	de Miguel Martínez	Colegio de Ingenieros de Montes
Santiago	Delgado Mateo	Red Eléctrica de España
Víctor	Navazo	Red Eléctrica
Victorino	Martínez	SIGFITO Agroenvases, S.L.
Yaiza	Sesé Portillo	Coordinadora Estatal de Ciencias Ambientales (CECCAA)

ORGANIZACIÓN CONAMA 2012

Belen	Viqueira	Fundación CONAMA
Francisco	García García	Fundación CONAMA
Laura	Mediavilla	Fundación CONAMA
Roberto	Ruiz Robles	Fundación CONAMA

Índice

1	Introducción	4
2	Las áreas de interés ecológico del pilar 1 de la PAC como mecanismo de Pago por servicios ambientales.....	7
2.1	Conceptos previos	7
2.2	Precedentes europeos	8
2.3	Consideraciones sobre la definición y establecimiento de las AIE.....	9
2.4	Factores esenciales para definir las AIE	10
2.5	Mercados de servicios ambientales procedentes de las AIE	12
3	El desarrollo rural en la PAC. Pilar 2	13
3.1	El medio ambiente en el pilar 2.....	13
3.2	El valor de los ecosistemas forestales de España. Proyecto VANE	14
3.3	Grado de ejecución del FEADER. Periodo 2007-2013	16
3.4	La propuesta de medidas en el Reglamento FEADER	17
3.4.1	<i>Biodiversidad</i>	18
3.4.2	<i>Agua</i>	19
3.4.3	<i>Suelo</i>	19
3.4.4	<i>Mitigación del cambio climático</i>	19
4	Conclusiones.....	20
5	Referencias	21

1 INTRODUCCIÓN

¿Quién debería pagar por los servicios de los ecosistemas?

En el plano conceptual, hay dos principios en los que podemos apoyarnos para el reparto de costos y lograr los objetivos de conservación y mejora del capital natural y sus servicios. El conocido principio de quién contamina paga o quien rompe repara, que generalmente supone que los poderes públicos no comparten ninguno de los costes a menos que ellos contaminen o se atribuyan el compromiso de pagar por otros y el principio menos conocido de quién se beneficia paga, que puede implicar reparto de costes para las administraciones en nombre de la comunidad, tal sería el caso cuando se retribuyen externalidades positivas de los ecosistemas a través del pago por servicios ambientales.

Bajo el principio de quien contamina paga o quien rompe repara, los que reducen o causan daños a los servicios o al propio capital natural son obligados a reponerlos o repararlos y a asumir el costo pleno de sus acciones. Diversas leyes nacionales y directivas comunitarias hacen suyo este principio y lo desarrollan. Bajo el principio de quien se beneficia paga se obligaría a cualquiera que reciba un servicio de los ecosistemas a contribuir a los costos de generarlo. En contraposición con el principio de quien rompe repara que obliga al usuario a pagar por conservar, el principio de quien se beneficia paga puede sólo ser usado para alentar conservación voluntaria. Una característica importante de este principio es el reconocimiento de que los servicios de los ecosistemas pueden generar dos tipos de beneficios, los privados, a personas específicas, grupos de personas o empresas, y los beneficios públicos, a la comunidad en general.

Consecuentemente, podemos impulsar, bajo este principio, que familias o negocios contribuyan a los costos de generar los servicios que los benefician. Para esto necesitamos un instrumento financiero, los mercados. Igualmente, los costes de crear y mantener los beneficios públicos deben ser sostenidos por las administraciones, en nombre de la comunidad. Para esto deberíamos apoyarnos, fundamentalmente, en instrumentos financieros públicos, como la PAC. En términos macroeconómicos, los bienes y servicios de los ecosistemas recibirían los flujos monetarios por dos vías, cuando la reducción o suministro de estos servicios implica a familias y negocios, intervienen en los pagos los mercados, cuando el beneficio se proyecta a todos, interviene la caja pública, a través de los pagos por servicios ambientales, y por medio de sus instrumentos financieros nacionales y comunitarios.

La adopción del principio quien se beneficia paga, es relevante para alentar los mecanismos de conservación voluntaria cuando los usuarios y consumidores de los servicios de los ecosistemas no tienen una obligación de contribuir a conservar, reponer o retribuir servicios. Inicialmente, no se les impone la obligación de contribuir pero podemos, desde el lado público, activar esta demanda voluntaria a través de mecanismos que privilegien, en su relación económica con los poderes públicos, a todos aquellos que acudan al mercado voluntario. En aquellos países donde esta demanda se ha activado la dimensión de estos mercados voluntarios crece año tras año. Las administraciones públicas españolas pueden activar esta

demanda, entre otros, por medio de las compras públicas de bienes y servicios, que alcanzan alrededor del 20% del PIB nacional, privilegiando a todos los operadores económicos que justifiquen la compensación de sus huellas a través de la adquisición de créditos en los correspondientes mercados de servicios de los ecosistemas. El resultado sería más actividad económica, más PIB, más empleo y un uso más eficiente de los recursos naturales.

Las agencias ambientales suelen desglosar este principio de quien se beneficia paga en dos componentes que nos ayudan enormemente a entender en que debemos apoyar las políticas de retribución de los servicios de los ecosistemas. Nos referimos al principio el usuario paga y al principio el beneficiario compensa.

El principio el usuario paga obligaría a cualquiera que reciba un beneficio privado directo de un servicio de un ecosistema a contribuir a los costos de sostener el capital natural que lo genera. En la práctica la adopción de este principio a menudo supone que los beneficiarios particulares hacen pagos al proveedor colectivo. Bajo este principio estaría justificado el cobro de entradas a nuestra red de parques nacionales y espacios naturales protegidos.

El principio el beneficiario compensa obligaría a cualquiera, incluido al gobierno en nombre de la comunidad, que reciba un beneficio privado indirecto de un servicio de un ecosistema a contribuir a los costos de sostenerlo o sostener el capital natural que lo genera. Los poderes públicos pueden implementar este principio a través de pagos no financieros —como servicios de asesoramiento y formación—, pagos financieros anuales para cesar o reducir los daños a servicios de los ecosistemas —eco-condicionalidad—, incentivos financieros indirectos —reducción de impuestos o intereses— o compra de derechos. En todo caso las administraciones deben velar siempre por la eficiencia y equidad de los pagos.

El principio quien contamina paga o quien rompe repara está perfectamente recogido en las leyes y directivas, como la de responsabilidad ambiental y no vamos a extendernos sobre ello. Los principios relacionados con quien se beneficia paga, ya sean el usuario paga o el beneficiario compensa, se muestran con enormes posibilidades de ser usados en nuestro rural, ya que serían especialmente útiles, además de para sostener los activos naturales, para materializar la transferencia de rentas a nuestras familias rurales, por lo que deben llevarse a la legislación forestal y de medio natural, y requiere identificar los beneficiarios y evaluar los beneficios que reciben. Identificar los beneficiarios bajo el principio el usuario paga no parece especialmente complicado, algo más podría serlo, para determinados servicios de los ecosistemas, bajo el principio el que se beneficia compensa. La importancia y significación del pago por los beneficios públicos y privados de servicios de los ecosistemas requerirá profundizar en sus aspectos conceptuales para que las familias, negocios y poderes públicos contribuyan proporcionalmente al beneficio privado o público que obtengan. En este sentido, debemos iniciar un intenso periodo de debate en torno a estos aspectos y arrastrar a estos escenarios a todos aquellos que puedan contribuir y promover un adecuado reparto de los costes de crear, reponer y sostener los servicios de los ecosistemas.

Mientras no logremos que los mercados hagan la parte del trabajo que les corresponde, en el marco de un escenario de reparto equitativo y eficiente de los costes de los servicios de los ecosistemas, la acción pública debería compensar el fallo de mercado que representa la no retribución a los productores por la provisión de beneficios públicos y privados. Esta retribución se canalizaría por medio de un mecanismo de mercado que llamamos pagos por servicios ambientales y cuya implantación podría estar en fase de diseño y seguramente se materialice a través de las políticas verdes nacionales y comunitarias. Seguramente no se le escapará al lector que la caja pública pagaría por servicios cuyos costes deben asumir beneficiarios privados y que no asumen por la ausencia de mercados. Es determinante, pues, para la reputación de estos pagos que respondan a criterios de eficiencia y adicionalidad y cuya fuente de financiación, además de la caja nacional, viene siendo el pilar 2 de la PAC, que sostiene el desarrollo rural, pilar al que, para cumplir adecuadamente los objetivos, habría que dotar quizá con más fondos, tal como demandan determinados analistas y muchos contribuyentes europeos. Pero, ¿es que acaso el pilar 1 de la PAC, dedicado a pagos directos y gastos relacionados con los mercados, no debe implicarse en el pago o compra de servicios de los ecosistemas? Recordemos que el pago directo a la explotación no se hace realmente en función de su aportación ambiental.

La comunicación de la Comisión Europea *La PAC hacia 2020* identifica los retos de nuestra agricultura agrupándolos en tres bloques, económicos, ambientales y territoriales. Los económicos se centran en la seguridad alimentaria y la competitividad del sector agrario. Los ambientales, en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, el agotamiento de los suelos, la calidad del agua y del aire y la conservación de los hábitats y finalmente los retos territoriales deberían hacer frente a la revitalización de las áreas rurales y a la diversificación de la agricultura. ¿Qué pueden hacer los ecosistemas naturales por superar estos retos? Sin duda, mucho.

¿Qué necesitamos?

Dos cosas, un modelo que configure un escenario claro y una caja asociada. Un modelo que se vuelque en lo que hasta ahora se ha llamado, las funciones no comerciales —sin mercado— de la agricultura y que se alinee con los principios de nueva gobernanza territorial, que trabaje, por tanto, por objetivos como la sostenibilidad y efectividad mejorada del rural. Ello requiere una PAC reformada que: 1) rediseñe los pagos directos e introduzca nuevos pagos verdes en el pilar 1; 2) refuerce y mejore la eco-condicionalidad, la haga eficiente y la oriente a la mitigación y adaptación al cambio climático; y 3) asigne mayor sobre al pilar 2, desarrollo rural.

La Comisión, a través de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, ha planteado un escenario en esta línea y en estos términos: 1) prioridad para restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas vinculados a la agricultura y a la silvicultura y 2) promover la eficiencia de los recursos y apoyar el cambio hacia una economía baja en carbono y adaptada al cambio climático en los sectores agrícola, silvícola y alimentario, escenario que han bautizado con la palabra *greening* o políticas verdes y al que se propone dedicar el 30% del sobre nacional de pagos directos, o lo que es lo mismo, 1500 millones de euros en el caso de España, lo que

supondría que más de la mitad del sobre nacional en pagos directos se podría pagar en función de las condiciones de la explotación.

La Comisión (2011) hace una distinción entre bienes públicos básicos que deben ser apoyados a través de pagos directos a agricultores y selvicultores, es decir, pilar 1, y bienes públicos más específicos, que deben ser apoyados a través del pilar 2, medidas de desarrollo rural. Los primeros los identifica con la gestión sostenible de las tierras agrarias y representan la precondition para que la agricultura sea capaz de suministrar los segundos o bienes públicos más específicos, bajo el pilar 2.

2 LAS ÁREAS DE INTERÉS ECOLÓGICO DEL PILAR 1 DE LA PAC COMO MECANISMO DE PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES

2.1 CONCEPTOS PREVIOS

El 12 de octubre de 2011 la Comisión Europea publicaba un borrador de propuestas legislativas para el futuro de la Política Agraria Común (PAC) a partir del año 2013¹ cuyo objetivo es lograr que la agricultura y las áreas rurales encaminen sus esfuerzos a contribuir al cumplimiento de las estrategias europeas de biodiversidad así como a cumplir los objetivos energéticos y ambientales de la Unión Europea, lo que implica reducir significativamente las emisiones de gases de efecto invernadero y la continua pérdida de biodiversidad.

Éstas incluían tres medidas que se han venido a denominar *greening*, en los pagos directos del pilar 1, con el objetivo de contribuir a los objetivos ambientales de la Estrategia Europa 2020 y de la Estrategia Europea de Biodiversidad. La enorme importancia de este *greening* viene recalcada por el hecho de que podría asignársele el 30% del presupuesto del primer pilar² y plantea que los agricultores se sumen a dichos objetivos a través de la retención del carbono del suelo y de las praderas asociado a los pastos permanentes, la provisión de agua y protección de hábitat. Este *greening* exigirá que la totalidad de los pagos que se ofrezcan a los agricultores exijan cumplir prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, en concreto de tres tipos, la diversificación de cultivos, el mantenimiento de pastos permanentes y la definición de áreas de interés ecológico para la provisión de servicios ambientales.

Ésta última de las medidas, la más notoria y con mayor potencial para mejorar el nivel de suministro de servicios ambientales en el medio rural, es la creación de Áreas de Interés Ecológico (AIE), y constituye en toda regla un mecanismo de pago por servicios ambientales, lo cual implica que también está sujeto a toda la complejidad que dichos mecanismos tienen. Éstas áreas deberían extenderse sobre el 7% del área elegible de tierras arables o cultivos

¹ Comisión Europea. Documento COM(2011) 625 final/2. *Proposal for a regulation of the European parliament and of the council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy* [sec(2011) 1154 y 1154 final]

² Excluidos los pequeños productores

permanentes. Junto con esta medida el artículo 29 del capítulo 2 *Pagos por prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el ambiente* del borrador mencionado³ establece que dichos pagos podrán ejecutarse sobre la hectáreas elegibles cuando cumplan además, tener al menos tres tipos de cosechas diferentes cultivadas en tierra arables cuando éstas cubran más de tres hectáreas y no se empleen en su totalidad para pasto, barbecho o cultivos acuáticos durante una parte significativa del año, o bien mantener pastos preexistentes.

Este documento se centra, exclusivamente, en analizar el potencial que tiene la que consideramos como la principal medida que prevé la reforma de la PAC, la creación de las AIE, y subraya la importancia del diseño de la implementación de estas AIE, desde la perspectiva de lograr los máximos beneficios ambientales.

2.2 PRECEDENTES EUROPEOS

Existe un interesante precedente sobre las AIE en Suiza, las denominadas Áreas de Compensación Ecológica. En dicho país los agricultores deben presentar pruebas de actuaciones ecológicas para recibir pagos directos. En concreto deben cumplir seis criterios relacionados con el uso de fertilizantes e insecticidas, la rotación de cultivos, la protección del suelo y la definición de las Áreas de Compensación Ecológica (ACE). En éstas últimas los agricultores deben mostrar que han dejado tierras para conservación, bandas, setos, bosquetes, pequeños cuerpos de agua, muros de piedra, huertos tradicionales, caminos naturales o praderas manejadas extensivamente. En algunos casos basta con dejar parte del territorio si bien en otros requieren ser creadas. Vermont (2005) estimó que la mayor parte de terrenos agrícolas en Suiza —51,6%— de las ACE se empleó para pastos con gestión extensiva, seguida de pastos intensivos y frutales con setos, bandas de plantas silvestres. La proporción de riberas y arroyos incluida en las ACE fue mínima —menos del 2% de la superficie ACE—. El programa ha incrementando su superficie bajo criterios de gestión sostenible de diversidad de 50.000 a 58.000 hectáreas entre 2006 y 2008.

Dos cuestiones parecen ser clave para maximizar el beneficio ambiental de las AIE, una la forma en la que evolucionen hasta adaptarse a las circunstancias locales —lo cual será atribución de los gobiernos de los estados miembros y de las respuesta que de el medio rural—, y otra, los nexos que puedan establecerse entre las AIE y las medidas ambientales y territoriales del segundo pilar de la PAC.

En relación al segundo pilar, que delimitará el diseño de los Programas de Desarrollo Rural (PDR) regionales, es importante recordar que se va a producir un cambio relevante, en la medida que los cuatro ejes de los programas de desarrollo rural regional vigente que serán sustituidos por seis objetivos temáticos o prioridades europeas para el desarrollo rural, de los cuales la configuración del cuarto, titulado *Restauración, preservación y fortalecimiento de los ecosistemas* es explícitamente relevante para las AIE.

³ *Ibíd*em

Como veremos, el éxito de la aplicación de las medidas que se tomen en las AIE dependerá en gran medida de programas temáticos que maximicen la eficacia y la eficiencia de la provisión de servicios en función tanto de las áreas que puedan ser elegibles, de la forma en la que puedan delimitarse, negociarse, monitorearse y planificarse, y del apoyo que reciban los agricultores en la implantación de las mismas. Todo lo cual como veremos requerirá una detallada coordinación entre programas de ambos pilares.

2.3 CONSIDERACIONES SOBRE LA DEFINICIÓN Y ESTABLECIMIENTO DE LAS AIE

Las propuestas para la aplicación de la AIE están pendientes de ser definidas. El artículo 31 del borrador, por el que se propone que el 7% de las áreas elegibles se constituyan en AIE, deja abierta su concreción mencionando que éstas podrán ser barbechos, áreas paisajísticas, buffers o corredores o zonas reforestadas. El artículo 32 propone que la comisión definirá mejor dichas áreas.

En esta futura definición, constituirán factores fundamentales para la maximización de los beneficios ambientales de la propuesta el balance entre tierras dejadas en barbecho en relación a otras posibilidades de las AIE, la distribución en el espacio de las mismas, los requerimientos de manejo de dichas áreas y los nexos o alineamientos con las medidas del segundo pilar (Matthews, 2012), incluyendo la armonización de la definición de hectáreas elegibles en ambos pilares. Este último punto tiene un especial interés si lo que se pretende es poder cartografiar estas áreas e intentar de algún modo que responda a una planificación estratégica del territorio que optimice resultados, en el campo, por ejemplo, de la creación de infraestructuras verdes como complemento de las infraestructuras físicas actuales.

Por otra parte, el desarrollo de las AIE en cada país miembro debe decidir si las AIE van a permitir la producción continua de productos agrícolas, si va a haber restricciones o si en su lugar o adicionalmente se van a realizar prácticas que mejoren específicamente las condiciones ecológicas o ambientales. En los dos primeros casos, la teoría económica y el sentido común sugieren que a la hora de llevar a la práctica una asignación del suelos en los que desarrollar las medidas AIE los agricultores comenzarán por aquellas que les sean menos rentables, o al menos por aquellas cuya transformación o cambio de uso suponga menor lucro cesante, si lo hubiere, que generalmente serán las de menor calidad —agrícola— como las zonas pedregosas, húmedas... En este sentido, autores como Hart *et al* (2011) o Winspear *et al* (2010) sugieren que una reserva de superficie del 10% es la que obtiene mejores resultados en cuanto a biodiversidad, si bien estos mismos resultados pueden obtenerse reduciendo dicho porcentaje si se aplica una adecuada combinación de medidas.

La actitud de los agricultores es otro factor fundamental para el éxito de las AIE. En este ámbito hay dos cuestiones fundamentales sobre las que tomar decisiones: en primer lugar sobre si se debe percibir las AIE como lugares que entran en competencia por el suelo de la tierra respecto a los usos productivos, o si, por el contrario, lo que se quiere es compatibilizar ambas cuestiones en el propio espacio. Por ejemplo, el barbecho puede entenderse como una medida ecológica, pero también es una forma de mejorar la fertilidad del suelo, por lo que no

tiene por qué existir una percepción de exclusión. La otra cuestión es el ámbito de la obligatoriedad que abarque la aplicación de las AIE —por ejemplo, habría fincas que quizá prefirieran renunciar al 30% de las ayudas pero habrá otras que quizá prefieran flexibilizar esta posibilidad—.

2.4 FACTORES ESENCIALES PARA DEFINIR LAS AIE

Allen et al (2012) considera cuatro factores esenciales para establecer las AIE que pueden servirnos como orientación para desarrollar dicho mecanismo en nuestro país:

1. Las características del territorio
2. Si la tierra está cultivada permanentemente o de modo rotativo
3. La proporción de la propiedad cubierta bajo una AIE
4. El diseño de la AIE y las prácticas de gestión que se permitan en ella.

En relación a las características del territorio Allen et al (2012) proponen la siguiente batería de criterios de elegibilidad para las zonas AIE distinguiendo si los elementos propios de las AIE deben afectar a la totalidad —en la periferia de lo cultivable o en el propio cultivo— o parte de la propiedad:

Cuadro 1.- Criterios de elegibilidad para las zonas AIE

Ubicación	Elementos agrícolas tradicionales	Otros elementos
En la periferia de lo cultivable	<ul style="list-style-type: none"> - Setos - Muros de piedra - Arroyos - Riberas y orillas - Finales de fincas 	<ul style="list-style-type: none"> - Zonas buffer o de amortiguamiento de hierba - Zonas de vida silvestre, plantaciones de semillas variadas, promontorios para conservación
En lo cultivable	<ul style="list-style-type: none"> - Terrazas - Lugares arqueológicos - Charcas - Árboles: aislados, en línea o grupos - Barbecho —total o parcial— 	<ul style="list-style-type: none"> - Diversas parcelas para nidificación de aves —por ejemplo para nidificación de alondras, o de caza—, escarabajos... - Humedales
Fuera de las áreas de cultivo	<ul style="list-style-type: none"> - Ciertos tipos de zonas aforestadas - Pequeñas áreas de bosque 	

	- Hábitats recreados o restaurados	
--	------------------------------------	--

Fuente: Modificado de Allen *et al* (2012)

Para la conservación e incremento de la biodiversidad lo fundamental es lograr una permeabilidad y conectividad entre paisajes intensamente cultivados permitiendo intercalar entre ellos diversos hábitats de diversas características. Así por ejemplo los setos y barbechos facilitarían la nidificación y alimentación de aves mientras que algunas plantas silvestres se beneficiarán si pueden colonizar pequeñas áreas periféricas a los cultivos abandonadas, y la calidad del agua y la lucha contra la erosión se mejorará si se restauran y asilvestran las riberas de los arroyos. Todo parece indicar que la combinación de distintos usos en distintos territorios maximizará la provisión de servicios ambientales, si bien esto no excluye una planificación que lo facilite. El contrato territorial puede tener en cuenta estas consideraciones, si bien esto implicará una coordinación entre medidas de los pilares 1 y 2.

En relación a la permanencia es necesario en primer lugar aclarar que dado que el pilar 1 se apoya en el pago anual, las propuestas del *greening* parecen estar destinadas a soportar constantes cambios, lo cual a tenor de los estudios que se han venido realizando al respecto, genera un sistema menos beneficioso que otro en el cual las áreas de AIE puedan ser mas permanentes (Silcock y Lovegrove 2007; Poláková 2011) debido a muchos factores entre los que se encuentran el hecho de que el establecimiento de una biodiversidad madura en cuanto a especies vegetales y especialmente de invertebrados requiere el transcurso de años (Clarke et al 2007, IEEP 2008). Así pues las evidencias sugieren que los beneficios ambientales se incrementan cuando el uso de la tierra para biodiversidad o conservación fuera de producción se mantiene en el espacio a lo largo de sucesivos años. De nuevo esta cuestión parece requerir una planificación que debe emerger del pilar 2.

En relación a la proporción de la propiedad cubierta bajo una AIE, la mayor parte de los estudios coinciden en afirmar que el incremento de la biodiversidad tiende a ser proporcional con la superficie no cultivada así como a las buenas prácticas en el resto de la propiedad, mientras que para la conservación del agua o del suelo no hay una relación tan directa siendo más importantes las condiciones locales y el tipo de vegetación y de gestión que se haga de la finca (IEEP 2008, HGCA 2011). En este sentido autores como Hart et al (2011) o Winspear et al (2010) sugieren que a partir de un siete por ciento de territorio manejado bajo esquemas AIE puede permitir fácilmente incrementar la biodiversidad de aves si bien estos mismos resultados podrían obtenerse reduciendo dicho porcentaje al tres o cuatro por ciento si se aplica una combinación de medidas adecuadas tales como las plantaciones de árboles que puedan facilitar el alimento —semillas— a los pájaros. Otros estudios como los de Butler et al (2010) estimaron que para incrementar la biodiversidad medida a través del European Farmland Bird Indicador (EFBI) para el 2020 se obtendría un óptimo con un 10% del territorio para conservación y cultivado con cosechas adecuadas para la alimentación de las aves. En ambos casos estas superficies pueden ser menores en función del buen manejo que se haga de ellas. Por último, también en relación a la propiedad de la tierra, estudios como el de Oppermann et al (2011) sugieren que entre el dos y el seis por ciento del área cultivable o

arable de la Unión Europea realmente ya está en este estado de paisaje natural por lo que los agricultores no estarían partiendo de un *escenario cero* en el que tengan que modificar un 7% su territorio. De hecho muchos estarían poniendo en valor zonas que ahora no lo tienen donde presentan setos, riberas, bosquetes o cualquier otro tipo de zona mencionada en la tabla previa, si bien las áreas elegibles para constituir AIE deberán ser definidas por cada estado miembro. Parece tener sentido en España recoger todas las tierras más allá de las productivas en cada finca como ahora recoge el SIGPAC de modo que no se cree una desigualdad entre el área que entre los cultivos a fecha de hoy ya tienen valor ecológico y las que lo tendrían y que podrán degradarse para compensar la cesión de usos en las AIE. De no hacerse en consideración podría producirse lo que en otros mecanismos de pago por servicios ambientales se denominan *fugas*, y que consisten en que al comprarse un servicio ambiental la transformación y degradación que se quiere evitar se desplaza a otro lugar. De nuevo esta situación pone de manifiesto que las medidas pueden ser optimizadas si existe una planificación adecuada de las áreas en las que se diversifiquen y optimicen de cara a los servicios ambientales que se quiere que provean, y que éstas se mantengan en el tiempo, empleándose y mejorándose a tal efecto algunas de la ya existentes, lo cual ha de generar un valor para el propietario sin coste de oportunidad alguno para él. También de nuevo esta optimización en el espacio va a requerir una más que probable coordinación con medidas del segundo pilar que la hagan posible.

En relación al diseño de la AIE y las prácticas de gestión que se permitan en ella se debe estudiar qué tipo —o combinación de tipos— de aproximación se quiere dar, es decir si en ellas se permitirá continuar la producción agrícola, si esta debe cesar o restringirse en al menos algunas prácticas, y por último que tipo de prácticas serían las que más beneficiarían a los servicios ambientales en cada caso. En el primer escenario mantener producciones disminuyendo algunos factores de intensidad productiva puede ser altamente beneficiosas si se aplica a zonas extensas, mientras que la restauración parece óptima cuando se aplique al margen de riberas. Martínez de Anguita et al (2010) consideraron que para establecer un mecanismo de pago por servicios ambientales en los olivares españoles convendría distinguir entre estructuras valiosas para la generación de servicios ecosistémicos lineales —riberas, muros, sotos, setos...—, puntuales —roquedas de nidificación, lagunas, bosquetes...— y espaciales —zonas de cambio de intensidad de cultivo en el olivar por ejemplo—. Probablemente la combinación y maximización de estos elementos desde una perspectiva de priorización de los valores ecológicos de acuerdo a la naturaleza de cada territorio pueda ser la mejor de las combinaciones. Esta situación de nuevo muestra la importancia de la planificación ecológica de las zonas objeto de AIE, y de nuevo la importancia de la interrelación con las medidas que puedan desarrollarse para favorecer esta planificación dentro del segundo pilar así como en el marco de los contratos territoriales.

2.5 MERCADOS DE SERVICIOS AMBIENTALES PROCEDENTES DE LAS AIE

Otro elemento importante a tener en consideración a la hora de definir como aplicar las AIE en nuestro país es decidir sobre la libertad de aplicación de las AIE a través de potenciales

mercados. Estos mercados pueden desarrollarse de diversas formas. Pueden ir desde agrupaciones de provisoros de servicios ambientales que ponen sus tierras en común de forma cooperativa o asociada para percibir los pagos y distribuir internamente las áreas AIE, a mercados externos donde éstas áreas pueden catalogarse y ofrecerse en mercados libres y abiertos. La principal ventaja de un sistema abierto de mercado para los agricultores consiste en que dedicarán a las AIE las áreas de menor productividad económica, y quizá el principal inconveniente como ha puesto de manifiesto el informe que marca la posición de SEO/Birdlife y WWf España (2012), en relación a las propuesta legislativas de la Comisión Europea para el futuro de la PAC en el cual se propone que *en ningún caso se admitirá el intercambio de derechos ni compra venta de estas áreas de interés ecológico entre agricultores* podría eliminar de muchos territorios la conservación suficiente rompiendo la tan necesaria permeabilidad y conectividad entre paisajes intensamente cultivados a base de intercalar entre ellos diversos hábitats de diversas características. Por otra parte la falta de flexibilidad en la aplicación de la AIE puede rebajar el nivel de provisión ambiental, ya que como ha sucedido en Suiza —y hemos relatado—, al final más del 50% de las AIE se han destinado a un uso —en ese caso a pastos permanentes— que no sería quizá el óptimo. Pensemos que en España gran parte de las tierras incluidas en las AIE quedarían, quizá, en barbecho cuando puede tener un enorme interés generar infraestructuras verdes y corredores ecológicos utilizando: bordes de fincas, arroyos, ríos, o incluso cañadas reales⁴ o incrementar los parques aforestados o asilvestrados en territorios importantes para la conectividad o migración de especies, o mejorar la fijación de suelo cuidando especialmente las ramblas y arroyos estacionales que en la actualidad están cultivados hasta los bordes y que además pueden constituir una ayuda para sostener el territorio de los agricultores en grave riesgo de erosión, facilitar el uso adecuado a cultivos que no están implantados en un terreno con vocación para el mismo, o restaurar carreteras y vías de comunicación que cambien su función negativa por la de conectores del paisaje.

3 EL DESARROLLO RURAL EN LA PAC. PILAR 2

3.1 EL MEDIO AMBIENTE EN EL PILAR 2

El desarrollo rural, que se ha convertido en el pilar 2 de la PAC, se ha reformado en diversas ocasiones. Estas reformas han tenido como objetivo: 1) mejorar la competitividad de la agrosilvicultura, 2) reforzar los vínculos entre la actividad primaria y el medio ambiente, y 3) mejorar la calidad de vida en las zonas rurales y fomentar la diversificación de la economía de las comunidades rurales; que junto al LEADER, han sido los cuatro ejes sobre los que se ha articulado.

El proyecto de nueva PAC introduce cambios en la arquitectura del pilar 2, aunque también, en algunos casos, en los contenidos. Quizás, el más importante de ellos es la sustitución de los cuatro ejes que caracterizan los actuales programas de desarrollo rural, por seis prioridades de

⁴ Mientras los ríos en España tienden a fluir de este a oeste, las cañadas tienden a atravesar nuestro país de norte a sur, constituyendo las bases de una retícula para la biodiversidad muy interesante.

la UE para el desarrollo rural, que se remiten a los objetivos temáticos del Marco Estratégico Común (MEC). Sus objetivos prioritarios son: 1) fomento de la transferencia de conocimiento y la innovación, 2) mejora de la competitividad, 3) mejora de la organización de la cadena alimenticia y de la gestión de riesgos, 4) restauración, conservación y mejora de los ecosistemas, 5) promoción del uso eficiente de los recursos y la transición a una economía de bajas emisiones de carbono, y, 6) promoción de la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico de las zonas rurales.

Por lo que respecta a la restauración, conservación y mejora de los ecosistemas, hay que decir que la silvicultura solo se encuentra representada en la PAC de una manera marginal, a pesar de que la gestión forestal juega un papel muy relevante en el desarrollo rural y en la provisión de bienes públicos y de materiales renovables contribuyendo a una sociedad ambientalmente más saludable y a la seguridad energética (USSE, 2010), y aunque la PAC no es el único instrumento político que tiene el potencial de influir en la prestación de biodiversidad en relación con la agricultura puede resultar un elemento determinante si se incorpora decididamente a los planes de desarrollo rural por lo que nos encontramos en una situación susceptible de aportar una mejora importante para la creación de capital natural en nuestro país.

Naturalmente, los programas del pilar 2 deberán plantearse bajo el paraguas de la legislación europea que afecta a la biodiversidad, pero incluso el MEC espera que el FEADER juegue un papel crucial en la consecución de los objetivos de la Estrategia de biodiversidad de la UE, al proporcionar bienes públicos medioambientales a través de la agricultura y la silvicultura, orientada particularmente a los enfoques colectivos para la provisión de bienes públicos medioambientales, la infraestructura verde, los sistemas de cultivo de alto valor natural (AVN), y las prácticas de agricultura sostenible en espacios protegidos que ayuden a preservar, mejorar y restaurar la biodiversidad y los servicios relacionados con los ecosistemas.

Además, hay que considerar que en tanto las medidas del FEADER se aplicarán en las explotaciones en el contexto de los significativos cambios propuestos —el más importante, la propuesta de asignar el 30% de los límites máximos nacionales del pilar 1 para un pago verde—; por lo que la relación entre los requisitos verdes propuestos en el pilar 1 y el diseño de programas de desarrollo rural en el pilar 2 requerirá una cuidadosa atención para asegurar el uso más eficiente de ambas fuentes de financiación.

3.2 EL VALOR DE LOS ECOSISTEMAS FORESTALES DE ESPAÑA. PROYECTO VANE

Los activos naturales de España representan una parte importante del capital de nuestro país, el uso forestal del suelo supone el 50% de la superficie total del estado. El actual Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente realizó la valoración de los activos naturales de España —proyecto VANE— (MARM, 2010), en un ejercicio que tenía en cuenta la mayor parte de los servicios que representan los activos naturales en cada una de las hectáreas de territorio español —incluyendo el mar territorial—. De este estudio, se ha extraído la parte del

valor correspondiente, de forma exclusiva, a los sistemas forestales, que se muestra como Cuadro 2.

Cuadro 2. Valor flujo de los ecosistemas forestales españoles

Servicio	Superficie con valor (ha)	Valor (miles EUR.año ⁻¹)	% TF	Valor unitario (EUR.ha ⁻¹ .año ⁻¹)
PROVISIÓN DE AGUA	25.502.465	11.553.241	69,8%	453,02
CAPTURA DE CARBONO	22.680.188	2.629.493	15,9%	115,94
TRADICIONALES DEL MONTE	17.160.755	673.504	4,1%	39,25
CONSERVACIÓN BIODIVERSIDAD	23.975.748	547.989	3,3%	22,86
EROSIÓN	20.555.684	375.851	2,3%	18,28
RECREO (interior)	21.762.429	327.749	2,0%	15,06
GANADERÍA	24.220.109	279.932	1,7%	11,56
AGUAS CONTINENTALES	16.398.471	130.850	0,8%	7,98
TOTAL FORESTAL (TF)	25.502.465	16.558.875	100,0%	649,3

Nota: Superficie con valor es el total de superficie forestal valorada; %TF porcentaje del servicio sobre el valor total; y Valor unitario es el valor promedio de las hectáreas valoradas

Fuente: Modificado de Valoración de los Activos Naturales de España, MARM (2010)

En una valoración de tipo flujo —valoración de la renta anual— los ecosistemas forestales españoles generan una renta de 16.559 millones EUR.año⁻¹, lo que supone un promedio de 650 EUR.ha⁻¹.año⁻¹. De la renta que producen estos servicios los propietarios de los montes sólo están recibiendo un 4,1% que es la proporción que representan los usos tradicionales del monte que tiene precio de mercado.

La mayor parte del valor de los sistemas forestales se concentra en el servicio de provisión de agua, y en la captura del carbono atmosférico por lo que supone de mitigador del cambio climático —y entre ambos suponen un 85,7% del valor; además, si exceptuamos los usos tradicionales del monte —los bienes con precio de mercado que producen los montes, incluida la caza—, los dos siguientes son la biodiversidad y la protección contra la erosión.

La UE tiene como prioridades, precisamente, la provisión de esos cuatro servicios ambientales, como parece natural habida cuenta que se trata de servicios que benefician al conjunto de toda la sociedad, sin que se puedan identificar agentes concretos que pudieran hacer directamente la compensación a los propietarios forestales.

3.3 GRADO DE EJECUCIÓN DEL FEADER. PERIODO 2007-2013

Del informe de pagos correspondiente al mes de agosto que publica el FEGA (2012), extraemos el resumen que se adjunta como Cuadro 3.

Cuadro 3. Distribución de los pagos del FEADER por ejes. Ejercicio 2012 acumulado a agosto

EJE / MEDIDA	PAGOS ACUMULADOS			PREVISION GPT 2011 (2)	(1) / (2)
	FEADER	ESTADO	GASTO PUBLICO (1)		
EJE 1 - Competitividad	286.017.474	261.384.745	547.402.219	988.067.847	55,4%
EJE 2 - Medio ambiente y entorno rural	344.373.095	235.219.234	579.592.329	801.320.340	72,3%
EJE 3 - Calidad de vida y diversificación	25.359.642	19.835.734	45.195.376	75.321.509	60,0%
EJE 4 - LEADER	82.676.190	51.358.748	134.034.938	204.045.447	65,7%
ASISTENCIA TECNICA	14.847.547	14.006.323	28.853.870	18.546.778	155,6%
TOTAL	753.273.949	581.804.784	1.335.078.732	2.087.301.922	64,0%

Fuente: Modificado de FEGA, 2012

En el Cuadro 3 se aprecia que el grado de cumplimiento global es inferior al esperado, dado el grado de avance del ejercicio —del ejercicio que finaliza el 15/10/2012 a 31/08/2012 había transcurrido un 87,7%, 320 de 365 días— en todos los ejes salvo en asistencia técnica que ya ha pasado en un 55,6% el objetivo presupuestado para todo el ejercicio. El retraso es especialmente importante en el eje 1 de competitividad donde el 55,4% supone sólo el 63,2% del grado de avance del ejercicio, mientras que el eje 2 de medio ambiente y entorno rural está al 82,5%, con situaciones intermedias de los otros dos ejes, lo que en conjunto provoca que globalmente se esté al 73% —cociente entre el 64,0% conseguido y el 87,7% del grado de avance del ejercicio—.

Es probable que la situación esté influida por las dificultades de financiación por parte del Estado español, habida cuenta de los problemas de déficit que arrastra en la actualidad. Pero esta situación de cofinanciación debe tenerse muy en cuenta antes de considerar las propuestas de trasvases de fondos entre pilares.

Por otra parte, los dos ejes de mayor dotación —el eje 1 de competitividad con 988 millones EUR y el eje 2 de medio ambiente y entorno rural con 801 millones EUR— acaparan un 85,7% de previsión total, y son las situaciones extremas en cuanto a grado de avance, si se exceptúa la asistencia técnica.

Esta situación de mayor avance del eje 2 en gasto público, podría interpretarse como un indicador del interés que están suscitando las medidas que lo componen, entre las que destacan: las agroambientales —254 millones EUR—, y la recuperación del potencial forestal

—93 millones EUR—, que suponen en conjunto casi el 60% del gasto público acumulado de este eje 2. Las otras medidas que llevan un gasto público acumulado más alto son: primera forestación de tierras agrícolas —76 millones EUR—, y las indemnizaciones compensatorias en zonas de montaña —68 millones EUR— y zonas distintas a la montaña —44 millones EUR—.

3.4 LA PROPUESTA DE MEDIDAS EN EL REGLAMENTO FEADER

Hay 30 medidas diferentes en el Reglamento FEADER propuesto —artículos del 15 al 45— que concretan la propuesta de desarrollo rural para la UE en la nueva PAC, para describirlos aunque sea de forma somera, seguiremos el esquema propuesto por el Instituto Europeo para la Política Ambiental (IEEP, 2012) que centra el análisis en las 21 medidas relacionadas con el medio ambiente —con el LEADER como una sola medida—, que se recogen en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Resumen de las medidas del FEADER y su potencial para alcanzar objetivos ambientales

Nº de artículo	Nombre de la medida	Biodiversidad				Cambio climático	Tipo de soporte
		Agua	Suelo				
15	Acciones de información y transferencia de conocimiento	<----->					capacidad
16	Servicios de asesoramiento, gestión de las explotaciones y servicios de ayuda de la granja	<----->					capacidad
17	Sistemas de la calidad de los productos agrícolas y alimentarios	S	S	S	S		valor añadido
18	Inversiones en activos físicos	K	K	K	K		inversión
20	Explotaciones agrarias y desarrollo de negocio	<----->					inversión / valor añadido
21	Renovación de servicios básicos y pueblos en las zonas rurales	K	K	K	K		inversión
23	Reforestación y creación de bosques	S	K	K	K		territorio
24	Establecimiento de sistemas agroforestales	K	K	K	K		territorio
25	Prevención y restauración de daños a los bosques por incendios y desastres naturales y eventos catastróficos	S	K	K	K		territorio
26	Inversiones para la mejora de la resiliencia y el valor ambiental de los ecosistemas forestales	K	K	K	K		territorio
27	Inversiones en nuevas tecnologías forestales y en la transformación y comercialización de productos forestales	S	S	S	S		inversión / valor añadido
28	Creación de grupos de productores	<----->					capacidad
29	Medidas agroambientales-climáticas	K	K	K	K		territorio
30	Agricultura orgánica	S	S	S	S		territorio
31	Pagos de la Directiva marco de agua y la red Natura 2000	K	K	S	S		territorio
32	Pagos a áreas con restricciones naturales o específicas						
33	Delimitación de áreas con restricciones naturales o específicas	S	S	S	S		territorio
35	Conservación de los bosques y de sus servicios climáticos y ambientales	K	K	K	K		territorio
36	Cooperación	<----->					capacidad
42-45	LEADER	<----->					capacidad
61	Iniciativa Europea de Innovación	<----->					capacidad

Leyenda

K	Medidas clave para la provisión de bienes ambientales
S	Medidas de apoyo para la provisión de bienes ambientales
<---->	Medidas transversales para la provisión de bienes ambientales

Fuente: IEEP, 2012

Se entiende que las medidas seleccionadas contribuyen de tres formas diferentes: 1) medidas clave, son las que contribuyen decididamente la provisión de beneficios ambientales, 2) medidas con potencial, son las que pueden ayudar a la consecución de esos objetivos, y 3) medidas transversales, son las que sin contribuir directamente a la provisión de beneficios ambientales proporcionan una mejor base para la obtención de estos. El Cuadro 4 ayuda a demostrar la naturaleza multi-objetivo de cada medida, y en él se identifica la forma en que la medida contribuye en cada una de las prioridades.

También es importante entender cómo se aplican estas medidas para apoyar la provisión de beneficios ambientales, en este sentido, han sido clasificadas en cuatro tipos distintos: los pagos de incentivos para operaciones específicas de manejo de la tierra o compensaciones por restricciones de gestión, las inversiones directas en la agricultura, la silvicultura o la infraestructura ambiental, la adición de valor para producir de forma ecológicamente sostenible, y la creación de capacidad entre los agricultores, silvicultores y otros interesados.

3.4.1 Biodiversidad

Las medidas encaminadas a la mejora de la biodiversidad deben pasar por recuperar los espacios abandonados creando activos naturales y coordinados de tal forma que ayuden a crear un tejido continuo de espacios naturales, para mejorar la resiliencia de los ecosistemas contra los efectos del cambio climático, y por la promoción directa de la diversidad genética de los cultivos y el ganado.

Desde SEO/BirdLife y WWF se considera imprescindible que el porcentaje de co-financiación europea se eleve en el caso de aquellas medidas que contribuyen claramente a los objetivos y prioridades europeas en materia de medio ambiente. Se incluirían, al menos, las siguientes: apoyo a las explotaciones en Natura 2000 o en áreas afectadas por los planes de acción de la Directiva Marco de Agua; agroambientales dirigidas a conservar la bio y agro diversidad, reducir la erosión o mejorar el estado del agua; ayudas a la producción ecológica; inversiones en activos físicos no productivos, destinadas a mejorar el estado ambiental de las explotaciones; medidas en el marco de programas de apoyo a los Sistemas de Alto Valor Natural (SAVN); otras actuaciones para la mejora del medio forestal. Todo ello en el marco de que el dinero público sea para bienes públicos y que quien contamine, pague o al menos, no reciba ayudas. Por otro lado, se deberían incluir en la elaboración de sub-programas temáticos —artículo 8 de la propuesta de Reglamento Desarrollo Rural— los ámbitos de la red Natura 2000 y la producción ecológica; además, de dar una orientación más clara a emplear las medidas existentes en apoyo de los Sistemas de Alto Valor Natural lo que debería reflejarse explícitamente en el reglamento (SEO/BirdLife y WWF, 2012).

3.4.2 Agua

Las medidas claves para mejorar el régimen y la calidad del agua pasan, por un lado, por la mejora del estado de conservación hidrológica y biológica de los humedales, los ríos y acuíferos, a través de una reducción en la extracción de agua, con un almacenamiento más eficiente, y con la reutilización del agua en la agricultura, y por otro con la reducción de la contaminación difusa de las aguas superficiales y subterráneas por nitratos, fosfatos a partir de la mejora de la eficiencia en el uso de fertilizantes y productos fitosanitarios en la agricultura y la silvicultura para reducir los riesgos ambientales aguas abajo.

No obstante, se debería hacer un esfuerzo por incorporar más claramente en la PAC el apoyo a los propietarios de bosques protectores, de tal forma, que se faciliten ayudas para su mejora y el mantenimiento de su importante papel en la provisión de calidad y cantidad de las aguas.

3.4.3 Suelo

Las medidas deberían dirigirse a la mejora de la cobertura y el contenido de materia orgánica en las zonas de alto riesgo de erosión y al aumento de la funcionalidad del suelo y su capacidad para proveer servicios por parte de los ecosistemas

Otra línea de actuación debería ser la protección de los suelos por los eventuales daños causados por las operaciones agrícolas y forestales.

3.4.4 Mitigación del cambio climático

Las medidas claves son la mejora de la capacidad de sumidero de las tierras agrícolas y forestales, la protección de las importantes reservas de carbono en la vegetación y los suelos —por ejemplo, en pastizales seminaturales y los suelos forestales—, la reducción de las emisiones de carbono, óxidos de nitrógeno y metano a partir de la gestión de tierras agrícolas y forestales, y con la mejora de la eficiencia del uso de combustible en la agricultura y la silvicultura.

Sin embargo, entre las medidas propuestas por la PAC se hecha en falta:

- Reforzar las medidas de protección contra riesgos —incendios, tormentas, plagas y enfermedades, presión urbana— de deforestación que agravan el cambio climático y animar a los propietarios forestales a que practiquen una gestión sostenible. Además de la financiación prioritaria del equipo de prevención de las masas forestales en las zonas clasificadas por la Unión Europea como Zonas de Alto Riesgo (USSE, 2012).
- Promover el secuestro de carbono a largo plazo con masas forestales fomentando el uso de mecanismos de mercado para la venta de derechos, más allá de las ayudas a la constitución de las nuevas masas forestales.

4 CONCLUSIONES

Es década de cambios y tiempo de propuestas y de reformas. Es década y tiempo de configurar una nueva política forestal y de medio ambiente natural que piense en las familias rurales, los negocios y los usuarios y consumidores de servicios de los ecosistemas. En estos nuevos escenarios de crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo, los gabinetes de estrategia asignan, por primera vez, a los ecosistemas naturales un trascendente papel en la construcción, al menos, de uno de los pilares del desarrollo sostenible, el capital natural, y por ende en fortalecer la transferencia de rentas a las familias rurales, para retribuir los servicios actualmente no visibles para la economía. Y para ello necesitamos como aliados a los mercados y reorientar determinados fondos públicos, como la PAC. Los mercados que debemos impulsar, en los que tenemos que aplicarnos, son el mercado energético, el mercado de CO₂, el mercado de calidad del agua ó de bosques protectores, el mercado de seguros de los ecosistemas y los mercados asociados a otros servicios de los ecosistemas, como los de hábitats. Es momento de poner a trabajar intensamente a nuestro capital natural y sus servicios ambientales para construir más PIB y más empleo.

Toda esta situación vuelve a traer al escenario la importancia que tiene la planificación detallada y local del territorio y de las áreas que objetivamente puedan tener mayor valor como provisoras de servicios ambientales, y por tanto la necesidad de conjugar las medidas de ambos pilares a un nivel local, como sucede generalmente en cualquier sistema de pago por servicios ambientales. Si con la ayuda del pilar 2 se pudiera realizar este tipo de planificación regional y local, a los agricultores se les podría dar un asesoramiento no tan solo productivo sino ambiental de modo que optimizaran su territorio económica y ecológicamente —al tiempo que se evitaran dislates como la plantación de olivos en márgenes de arroyos y humedales con el mero objeto de incrementar la cuantía de las subvenciones—. Una valoración de los puntos, estructuras lineales o superficiales en cada finca no es complejo cuando ya se tienen herramientas como el SIGPAC operativas. Sobre esta planificación y delimitación de áreas y prioridades —y con base en sistemas de puntos por conservación— o transformación se podría introducir fácilmente tanto una valoración del estado de provisión de servicios ambientales para cada propietario —lo cual como todo juicio por el que uno es valorado tiende a crear una cultura, en este caso de conservación— como un mercado que maximizara la eficiencia de los agricultores y en el cual con determinadas limitaciones y gestión de incentivos adicionales —pilar 2— se optimizaría ecológicamente el territorio fomentando la creación y restauración de espacios de alto valor allí donde son más relevantes.

El 30% del primer pilar va a facilitar que por primera vez una gran cantidad de dinero esté disponible para la conservación local del territorio como nunca ha disfrutado nuestro país. Qué esta sea percibida como un bien para los agricultores dependerá en gran medida de su aplicación local. La planificación combinada con la flexibilidad de un mercado y la implantación de una cultura local que valore el territorio bien conservado pueden marcar un cambio de rumbo en las prácticas locales agrícolas. Existen muchas posibilidades para hacerlo bien, pero quizá la orientación más relevante que se pueda hacer es que para que los agricultores se conviertan en los principales conservadores de este país, es necesario que perciban esta

política como buena, y ello requiere un trabajo detallado, local, de asesoramiento, de puesta en valor de lo ecológico y una detallada planificación ambiental territorial. El trabajo conjunto entre ambos pilares para lograrlo constituirá la base del mismo.

El valor de los servicios ambientales que provén los ecosistemas de España sugiere que es de interés para la sociedad invertir en la creación de activos naturales. Al tratarse de servicios públicos en muchos casos difusos parece adecuado que sean los fondos públicos los que se interesen por su conservación, mejora y creación. En este sentido, la nueva PAC promociona la creación de bienes naturales si bien se deberá asegurar la complementariedad entre las medidas que se pongan en marcha y la existencia de los fondos de cofinanciación necesarios para agotar las líneas de financiación.

5 REFERENCIAS

- Allen, B., Buckwell, A., Baldock, D. y Menuade, H. *Maximizing Environmental Benefits through Ecological Focus Areas. The UK statutory conservation, countryside and environment agencies*. 2012. UK. Disponible en <http://www.lupg.org.uk>
- Butler, S. J., Boccaccio, L., Gregory, R. D., Vorisek, P. y Norris, K. Quantifying the impact of land-use change to European farmland bird populations. *Agriculture, Ecosystems and Environment*. 2010, 137:348–357.
- Clarke, J., Cook, S. K., Harris, D., Wiltshire, J. J. J., Henderson, I. G., Jones, N. E., Boatman, N. D., Potts, S. G., Westbury, D. B., Woodcock, B. A., Ramsay, A., Pywell, R. F., Goldsworthy, P. E., Holland, J. M., Smith, B. M., Tipples, J., Morris, A. J., Chapman, P. and Edwards, P. J. *The SAFFIE project report*. 2007. Boxworth, UK: ADAS.
- FOEN and FSO. *Environment Switzerland 2011*. 2011. Bern and Neuchâtel.
- Hart, K., Baldock, D., Tucker, G., Allen, B., Calatrava, J., lack, H, Newman, S., Baulcomb, C., McCracken, D. and Gantioler, S. *Costing the Environmental Needs Related to Rural Land Management*. 2011. London: Institute for European Environmental Policy.
- Fondo Español de garantía Agraria (FEGA). *Fondos europeos agrícolas FEAGA y FEADER. Informe mensual de pagos. Agosto 2012*. 2012. Disponible en http://www.fega.es/PwfGcp/imagenes/es/FegaAgosto_12_tcm5-36484.pdf
- HGCA. *Enhancing arable biodiversity through the management of uncropped land: an HGCA guide*. 2011. Warwickshire.
- IEEP. *The environmental benefits ofset-aside in the EU. A summary of evidence. Report commissioned by DEFRA*. 2008. London.

- IEEP. *Fit for the environment: principles and environmental priorities for the 2014-2020 rural development programmes*. 2012. London. Disponible en http://www.ieep.eu/assets/985/IEEP_2012_Fit_for_the_environment.pdf
- Matthews, A. *Environmental public goods in the new CAP: impact of greening proposals and alternatives*. IP/B/AGRI/CEI/2011-097/E001/SC1. 2012. Report prepared for the European Parliament Directorate General for internal policies – Policy department B: Structural and cohesion policies. Agricultural and rural development. Strasbourg. France.
- Martínez de Anguita, P., Molinero, M., Fernández Barrena, M., Moreno, V, y Paniagua, M. 2010. *Estudio piloto de implementación de un mecanismo de pago por servicios ambientales a los olivares de Jaén*. Tragsatec. Sin publicar.
- Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino. *Valoración de los activos naturales de España*. Serie Sostenibilidad y Territorio. Centro de Publicaciones. Secretaría General Técnica. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino. Madrid. 2010.
- Opperman, J. J., J. Royte, J. Banks, L. R. Day, and C. Apse. 2011. The Penobscot River, Maine, USA: a basin-scale approach to balancing power generation and ecosystem restoration. *Ecology and Society*. 2011, 16(3): 7. Disponible en <http://dx.doi.org/10.5751/ES-04117-160307>
- Poláková, J., Tucker, G., Hart, K., Dwyer, J. y Rayment, M. *Addressing biodiversity and habitat preservation through Measures applied under the Common Agricultural Policy*. 2011. Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract No. 30-CE 0388497/0044. London: Institute for European Environmental Policy.
- SEO/BirdLife y WWF España. *Posición de SEO/BirdLife y WWF España ante las propuestas legislativas de la Comisión Europea para el futuro de la PAC. Por una PAC más verde, para un medio rural más vivo*. 2012. Disponible en http://www.seo.org/wp-content/uploads/2012/05/Propuesta_WWF-SEO-FuturoPAC_Abril-2012.pdf
- Silcock, P. y Lovegrove, C. *Retaining the environmental benefits of set-aside*. 2007. Cumulus Consultants: Worcestershire, UK.
- Unión de Selvicultores del Sur de Europa (USSE). *La Silvicultura en la PAC post-2013*. 2010. Disponible en www.usse.es/Descargar-documento/250-PAC_debate_v4
- Vermont, S. *National Report of Switzerland on Environmental Services and Financing for the Protection and Sustainable use of Water-related Ecosystems*. 2005. In Seminar on environmental services and financing for the protection and sustainable use of ecosystems. Convention on Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes. Geneva, p. 10.

- Winspear, R., Grice, P., Peach, W., Phillips, J., Aebischer, N., Thomas, P., Egan, J. and Nowakowski, M. The development of farmland bird packages for arable farmers in England. *Aspects of Applied Biology*. 2010, 100: 347–352.