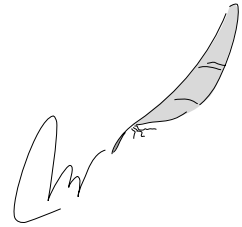


Hacia una nueva política de conservación de la naturaleza

JOSÉ IGNACIO ELORRIETA PÉREZ DE DIEGO
DIRECTOR GENERAL DE MEDIO AMBIENTE DEL GOBIERNO DE NAVARRA



Sumario

La incorporación del sector privado a la Conservación de la Naturaleza en España es una tarea muy urgente, máxime cuando para el año 2004 tiene que estar constituida la Red Natura 2000.

Esta incorporación no obstante se verá dificultada si previamente no se efectúan ciertas correcciones de tipo económico, necesarias para hacerla factible. Para ello hay que solventar algunos fallos del mercado, ayudando a definir algunos derechos de propiedad hasta ahora no considerados, la creación de nuevos mercados para productos que ahora no lo tienen, eliminar las incertidumbres y la falta de información y acabar con los incentivos perversos.

Además es necesario también desarrollar una nueva política de subvenciones que remunere las externalidades positivas producidas por la política de conservación, proponiéndose a título de ejemplo el "Contrato Territorial" como un instrumento eficaz para materializar dicha política.

Summary

The incorporation of the private sector into Nature Conservation in Spain is an extremely urgent task, especially as the Natura 2000 Network must be constituted by the year 2004.

This incorporation will however be difficult if certain corrections of an economic nature are not first made. These include correcting certain market failures, helping to define some property rights up to now not considered, creating new markets for products which at present lack one, eliminating uncertainties and the lack of information, and doing away with distorting incentives.

A new policy of subsidies is moreover also needed, to reward positive externalities produced by the conservation policy. One example would be the "Territorial Contract", as an efficient instrument for putting this policy into effect.

Incorporación del Sector Privado a la política de Conservación

La incorporación del Sector Privado a la Conservación de la Naturaleza en Es-

paña es una tarea muy urgente, máxime cuando para el año 2004 tiene que estar constituida la Red Natura 2000 proveniente del cumplimiento de la Directiva 92/43/CE.

Dicha Directiva se concreta en la declaración de más del 20% del territorio nacional como "Zonas de Especial Conservación", que albergan un conjunto de Hábitats, los más de los cuales constituyen etapas seriales de la sucesión ecológica, es decir, lugares en los que si se abandona la gestión, los propios procesos naturales los harán desaparecer. Así pues, para poderlos conservar es indispensable una gestión activa de los mismos. Dicha gestión en una Red tan amplia, sólo puede realizarse a través de quien detenta la propiedad, esta es mayoritariamente privada en el caso español. El único modo que ésta gestión puede conseguirse es mediante el establecimiento de contratos, a través de los cuales fondos públicos deben revertir a aquellos que, con su trabajo, están produciendo los bienes naturales que la Directiva y la Sociedad demandan.

El tema, sin embargo, no es tan sencillo y requiere de ciertas reformas tanto en el aspecto jurídico como en el económico, ya que UNA DE LAS PRINCIPALES RAZONES PARA LA PÉRDIDA DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA SE ENCUENTRA EN QUE EL JUEGO DE LAS FUERZAS DEL MERCADO NO ASEGURA EL EQUILIBRIO DESEADO POR LA SOCIEDAD ENTRE LA TRANSFORMACIÓN DE LOS USOS DEL SUE-

LO Y LA CONSERVACIÓN DE LOS HÁBITATS.

Los principales elementos en los que hay que efectuar correcciones para propiciar la incorporación del sector privado a la nueva política de conservación son:

1.- Los fallos del mercado

La mayor parte de las Políticas ambientales en España han venido entendiéndose la Conservación de la Naturaleza como un concepto exclusivamente cultural, en donde se resalta únicamente su valor de existencia, como el que motiva fundamentalmente la necesidad de preservar su integridad. Este valor, sin embargo, aparece completamente desligado de sus raíces económicas y sociales, con lo que la defensa del Medio Ambiente se traduce en la práctica en posturas de carácter ético-romántico, amparadas por una legislación profusa y confusa, tan joven como incompleta; que están tan llenas de buenas intenciones como desprovistas de elementos operativos para que en verdad permitan una defensa eficaz de los valores naturales, dentro de las reglas del juego económico que define el sistema.

Y es que nos guste o no, vivimos en una sociedad de mercado. La teoría económica y la viabilidad ecológica



postulan que los usuarios de los recursos naturales tienen que soportar el coste social total de sus actividades. Esto no siempre es así, pues si bien los individuos son seres racionales que buscan a maximizar su bienestar privado, muchas veces estos individuos no tienen en cuenta los efectos de sus actividades sobre el bienestar de las otras personas o sobre el de la colectividad en su conjunto. Se produce en ese caso lo que en Economía se denomina "externalidad". En la medida en que los particulares interactúan unos con otros en el marco del mercado y cuando este es incapaz de incluir la externalidad en las señales dadas por los precios, a esa externalidad se la denomina "deficiencia de mercado".

Las deficiencias de mercado existen siempre que una actividad acometida por una persona o un grupo de personas tiene un efecto (positivo o negativo) sobre otra persona u otros grupos y los afectados ni indemnizan (en caso de externalidad positiva) ni son indemnizados (en caso de externalidad negativa) por él o por los causantes de la acción. Corresponde entonces a los poderes públicos definir políticas que compensen la pérdida de los mecanismos de retroacción y proteger los intereses de los que sufren los efectos negativos.

Si no se producen este tipo de políticas, como ocurre frecuentemente con la conservación de la Naturaleza, estamos falseando la esencia del mercado, haciendo que el coste privado de las actividades que tienen una incidencia sobre la diversidad biológica sea artificialmente bajo y que además sea soportado íntegramente por la Sociedad en su conjunto, sin ser internalizado por el actor privado que se está beneficiando con ello.

En estos casos, la falta de mecanismos apropiados que permitan reflejar su verdadero valor, hace que siempre la Naturaleza acabe siendo la perjudicada en cualquier conflicto de intereses económicos y que la pérdida de la biodiversidad (por referirnos con este término a un concepto más cuantitativo de la naturaleza) sea siempre la tendencia dominante.

Los principales fallos que tiene el sistema de mercado para valorar los productos, que como la Biodiversidad no tienen todavía precio, suelen provenir de derechos de propiedad mal definidos, controvertidos o inexistentes; ausencia o insuficiencia de mercados para algunos recursos biológicos; incertidumbres y falta de información y factores externos (p. ej. la contaminación) y ventajas externas, que no tienen en cuenta la necesidad de preservar la naturaleza.

A) Derechos de propiedad mal definidos.

La atribución o el reconocimiento de derechos de propiedad claros, bien sean privados, comunales o públicos es indispensable para que funcionen los incentivos para preservar la biodiversidad. La ausencia de derechos o los derechos mal definidos conlleva siempre una falta de responsabilidad de tal modo que, lo que no es de nadie, nadie se siente en la obligación de cuidarlo. En ausencia de propiedad definida, cualquier recurso natural es de acceso libre y por lo tanto puede ser sobre-explotado.

Con relación a la propiedad privada, el papel de los poderes públicos consiste en establecer y aplicar derechos de propiedad bien definidos sobre los recursos naturales precisos a fin de potenciar el valor privado de la Biodiversidad, reduciendo sensiblemente la falta de eficacia asociada al acceso libre y no reglamentado de estos recursos.

La atribución de derechos de propiedad bien definidos se fundamenta en el principio de que los detentadores racionales de esos derechos buscarán el maximizar su valor a lo largo del tiempo. Así, si los recursos de la biodiversidad se privatizaran, su conservación estaría más asegurada que bajo la forma de un régimen de libre acceso, en cuyo marco

los usuarios los explotan siempre a corto plazo, bajo la filosofía de que "el primero que llega a la mesa arrampla con todo" sin importarle si queda algo para los demás comensales.

Naturalmente el razonamiento anterior es solo válido para aquellos recursos de la biodiversidad que pueden ser negociados a título privado dentro del mercado, ya que los propietarios privados únicamente están estimulados para aplicar métodos de gestión sostenible para aquellos elementos que les proporcionan un beneficio material, mientras que el resto de recursos que no tiene precio, como son todos los valores de existencia, carecen de interés para ellos si no tienen medidas de incitación suplementarias. En estos casos es siempre necesario el contemplar la necesidad de externalizar los bienes producidos para resolver el problema del llamado "polizón".

La problemática del polizón.

Este problema, también llamado "la tragedia de los bienes comunes" se plantea cuando algunas personas se benefician de un bien sin pagar nada por obtenerlo y así se comportan como los polizones que disfrutan de las ventajas de un viaje sin contribuir para nada al mantenimiento de los costes del viaje, ni a los de



sustitución (reposición) del medio que los transporta. Así si el bien resulta consumido por su uso, las actividades del pasajero clandestino traen consigo un deterioro o una disminución rápida de dicho bien. (Un ejemplo claro de ello se produce cuando se esquilman las setas en un bosque privado abierto al público sin consentimiento de su propietario).

Allí donde es difícil establecer derechos de propiedad claros existe siempre una gestión bastante deficiente y tal vez el caso más flagrante y común es el relacionado con las orillas de los ríos, en donde la delimitación del dominio público hidráulico resulta muy difícil, habida cuenta de que los ríos cambian de curso continuamente y estas zonas fluctúan de forma natural

No obstante, esta claro que en el caso de la propiedad privada en general, los propietarios se interesan fundamentalmente aquellos valores de los que se pueden beneficiar materialmente y por lo tanto, la mayoría de los valores públicos de existencia que no pueden rentabilizarse y que caracterizan a la biodiversidad, no suelen ser considerados como importantes en sus decisiones.

En estos casos, la necesidad de que los poderes públicos les suministren información sobre los efectos perjudiciales que para la conservación de la natu-

raleza puede tener la explotación no sostenible de un recurso y de cómo ello puede influir a medio plazo en el rendimiento de su propia actividad privada, es una necesidad de primer orden, que debe ir también acompañada de alguna medida complementaria que compense la pérdida de renta inmediata.

Sin embargo el régimen público de propiedad tampoco es "per se" una garantía de gestión sostenible, aunque es más controlable ya que el régimen de propiedad pública facilita la integración de los objetivos de la colectividad a través de los procesos políticos, mientras que el régimen de propiedad privada tiende siempre a concentrar los esfuerzos de la explotación rentable en los valores de uso directo.

Sea como fuere, resulta evidente que la preservación de aquellos valores que no tienen precio de mercado, solo es posible asegurarla con garantía a través de una propiedad o una gestión públicas o concediendo derechos de utilización sostenible e impulsando, a la vez, políticas de educación y concienciación a los propietarios privados.

B) Ausencia o insuficiencia de mercados.

Estas deficiencias en el Mercado se traducen a diferente escala:

A nivel mundial:

El sistema económico del planeta no permite a los que están produciendo biodiversidad beneficiarse de ella o apropiársela, dado el sesgo del mercado internacional. Así los habitantes de los países desarrollados podemos otorgar un gran valor a la selva tropical, pero en ausencia de un mercado que sancione dicho valor, el usuario del bosque tropical no puede apropiarse de las ventajas correspondientes y por lo tanto continúa destruyendo el bosque. Solo creando o mejorando los mercados locales y mundiales y los derechos de propiedad sobre los recursos naturales de la diversidad biológica, junto con incentivos económicos, se podrían corregir estas deficiencias del mercado.

A nivel local:

La ausencia de mercados locales o su carácter incompleto constituyen otra de las deficiencias del mercado cuando, por ejemplo, el precio de mercado de un recurso extraído de un hábitat natural no refleja más que el coste de oportunidad del trabajo y del capital y no el de la renta real del recurso.

C) Incertidumbres y falta de información.

Hoy día el comportamiento racional, en términos económicos, de la mayoría

de los propietarios privados que encuentra en su propiedad una especie amenazada de peligro de extinción que no les reporta ningún beneficio, es el ocultar su existencia, si el mecanismo de incitación orientado a preservar la biodiversidad implica una reglamentación que restringe las actividades comerciales atractivas.

Su conducta podría ser bien distinta si el mecanismo incentivador estuviera constituido por una reglamentación diferente que solo imponga restricciones combinándolas por ejemplo, con una desgravación fiscal de cualquier impuesto sobre la propiedad de las tierras que tengan un elevado valor en biodiversidad y por lo tanto un elevado interés público.

Este es un claro paradigma de cómo la carencia de información sobre el valor de la biodiversidad impide el preservarla o hacer sostenible su aprovechamiento.

La falta de información se comporta así como una incertidumbre sobre los arbitrajes entre las ventajas de preservar la biodiversidad y las actividades económicas que disminuyen esas ventajas.

El informar sobre el valor de la biodiversidad constituye en sí una medida de incitación, ya que solo en la medida de que la pérdida de diversidad biológica sea percibida como una pérdida del bienestar o de la calidad de vida, similar a



los costes y ventajas de las actividades económicas, el valor de la biodiversidad podrá ser integrado en la toma de las decisiones económicas por medio de instrumentos que reclamen las leyes del mercado. Naturalmente las consecuencias de la falta de información son mucho más amplias que las aquí reseñadas y hacen referencia a que sin ellas es imposible el diseñar cualquier regulación económicamente eficiente.

D) Factores externos.

Los principales problemas vienen de la no aplicación de los principios de “el que contamina paga”, es decir de la no internalización de los costes ambientales, y de la no externalización de los beneficios ambientales, es decir de que “el que realiza una actividad que beneficia a la sociedad no reciba ninguna compensación por ello”.

La no internalización de los costes ambientales y sociales de las actividades económicas podría ser calificada como una subvención implícita, ya que no internalizar los costes externos, significa que una parte de los daños que al medio ambiente causan estas actividades no es asumida por sus responsables, que al no pagar nada por ellos, transfieren al resto de la sociedad los costes de los daños que ellos solos han ocasionado.

Estos problemas tienen mucho que ver con fallos achacables a las instituciones públicas, cuyas intervenciones en un sector de la economía o bien distorsionan los precios a través de incentivos económicos que resultan perversos para la conservación de la Naturaleza, o bien no son capaces de crear acuerdos institucionales, dentro de cuyo marco los mercados puedan producir los resultados deseados desde un punto de vista social. Un ejemplo claro de esto último podrían ser los acuerdos a establecer entre los beneficiarios de la pesca en un estuario y los propietarios forestales, cuyas prácticas silvícolas determinan una mayor o menor cantidad de aportes de sólidos en suspensión a los ríos y que, en definitiva, condicionan la productividad de esos ecosistemas. La falta de una auténtica integración ambiental en los poderes públicos es generalmente la causante de estos graves problemas.

a. - Los incentivos perversos.

Se refiere a las subvenciones económicas que, definidas normalmente con un fin social como el estimular el crecimiento de un sector en crisis, el apoyo al empleo o el aumento de rentas, están conduciendo a una disminución de la biodiversidad. Naturalmente este carácter perverso es un efecto secundario imprevisto y no tenido “a priori” nunca en cuenta a la hora

de articular la subvención. Muchas de estas medidas de sostén vienen aplicándose desde hace muchos años para beneficiar a regiones o a sectores en declive y muchas veces se mantienen por inercia y ya no son capaces de alcanzar los objetivos para los que fueron diseñadas o simplemente porque esos objetivos ya han dejado de ser pertinentes.

Los mecanismos que interconectan los niveles de sostén y la degradación que inducen en el medio ambiente son complejos:

Así las medidas de apoyo pueden afectar al ambiente a través de 3 factores convergentes: la incidencia del sostén sobre el volumen y la composición de la producción económica; el efecto ponderador de las políticas de medio ambiente en vigor y la capacidad de asimilación del medio que resulta afectado.

Esto posibilita que, en determinadas condiciones, las medidas de apoyo puedan ocasionar beneficios muy parcos en cuanto a renta y empleo en el sector beneficiario, al tiempo que generan graves daños sobre el medio ambiente. Entre estas incitaciones cabe destacar:

– Las medidas de apoyo a las rentas de un sector.

Un ejemplo de este tipo podrían constituirlo las reglamentaciones que estipulan

precios mínimos (apoyo a precios de mercado) y las medidas de acompañamiento que aseguran niveles mínimos de venta garantizados. Estas medidas permiten a los beneficiarios aumentar su renta gracias al aumento del nivel de su producción rentable. Para vender más se tiene que producir más y por lo tanto se necesitará aumentar los insumos para alcanzar el crecimiento de la producción. Ello implica que una parte importante de la subvención tiene que dedicarse a comprar insumos (p.ej. fertilizantes y plaguicidas en el sector de la agricultura) con lo que se produce una fuga hacia los suministradores de estos (en este ejemplo las compañías de productos químicos) en lugar de quedarse en el sector beneficiario deseado.

Así recientes estudios de la OCDE indican que en el caso de la Agricultura solo la cuarta parte de las ayudas destinadas al apoyo de los precios agrícolas alcanza al agricultor, mientras que el incremento de la demanda de insumos suele hacer que estos productos suban los precios, lo que hace aumentar aún más este efecto de fuga.

– Las medidas de apoyo para bajar los costes de producción.

Un ejemplo de esto son las ayudas a la compra de insumos o las exoneraciones fiscales condicionadas por los mismos.



Las medidas de apoyo que bajan los costes para los productores actúan de manera diferente a las que aumentan las rentas marginales. Al sostener a los insumos, si la elasticidad de la demanda de estos es relativamente débil (es decir si el productor no está dispuesto a modificar la cantidad de insumos utilizada en su proceso como reacción a una modificación del precio del insumo) el proveedor de insumos puede aumentar sus precios y quedarse así con una gran parte de la ayuda. Cuanto mayores sean las elasticidades en la oferta y la demanda (es decir, cuanto más reaccionen a la variación de los precios) mayor será el volumen de insumo utilizado para un determinado nivel de ayuda y por lo tanto mayor será el deterioro del ambiente asociado a la utilización de ese insumo.

La ayuda que llegue al productor (es decir la que todavía no se ha "escapado" hacia los proveedores de insumos) reducirá los costes de producción y permitirá al productor bajar los precios a sus clientes en función de la elasticidad de la oferta. La reducción de estos precios estimulará la demanda del producto y el aumento de la producción, que resulta de las medidas de apoyo, aumentará los daños al medio ambiente debidos a ese proceso de producción.

2.- Necesidades de una nueva política de subvenciones.

Pero no siempre las medidas de apoyo tienen porque ser negativas para el medio ambiente, así las medidas de apoyo directo a las rentas pueden perfectamente cumplir con su función social sin añadir ninguna carga negativa ambiental. También y en otro orden de cosas, se pueden justificar apoyos que hagan descender los costes marginales de producción a largo plazo y para la sociedad en su conjunto. Un ejemplo de ello podría ser el apoyo a las energías renovables, cuya viabilidad dependa de que sean capaces de alcanzar cierto nivel de producción. El apoyo puede también permitir a las nuevas industrias de sacar un mayor beneficio de sus economías de escala y de su capacidad de reducir los costes externos. En este sentido lo ideal sería que los apoyos lo fueran sobre una base temporal, que fueran reembolsables y que solo se aplicaran en aquellos casos en los que la externalidad los justifique.

En cualquier caso parece prioritario reformar las ayudas ligadas al mantenimiento artificial de los precios o a determinados insumos e ir prudentemente liberalizando mercados, como ha comenzado a hacerse con los sectores de la energía y el transporte, en los que se está reduciendo la ayuda pública para que au-

menten en eficiencia y sean más reactivos a las señales del mercado. La producción de energía eléctrica con el desarrollo de las centrales térmicas de ciclo combinado es ya un claro ejemplo de esto.

Especialmente importante la implicación del Sector Privado en la Política de Conservación son las Ayudas Compensatorias recogidas en los Programas de Desarrollo Rural del FEOGA Orientación. En España se han desarrollado con éxito parcialmente como medidas agroambientales, reforestación de tierras agrarias, etc. Siendo esto positivo, es necesario ir a más y de una manera más coherente, para ello propugnamos que el mecanismo a generalizar sea el Contrato Territorial.

El contrato territorial

Es un contrato fundado sobre el reconocimiento de la multifuncionalidad del sector primario, es decir, en la capacidad de los ecosistemas agrosilvopastorales para contribuir simultáneamente a la producción y a la creación de valor añadido y también a la protección y a la gestión de los recursos naturales, de los paisajes y de la diversidad biológica, al igual que al equilibrio de los territorios y a la creación de empleo.

El CT es una nueva herramienta de orientación y de desarrollo que se integra dentro de las medidas de los Planes

de Desarrollo Rural y que concierne especialmente a la parte económica y relativa al empleo para:

- las inversiones en las explotaciones agrícolas, incluyendo la mejora del bienestar animal
- la instalación de jóvenes agricultores o silvicultores
- ayudas a la jubilación anticipada
- la comercialización de los productos agrícolas bajo etiquetas de calidad
- la diversificación de las actividades
- la forestación de tierras agrícolas
- las inversiones en los montes
- las medidas agroambientales
- la agricultura ecológica
- la creación y el mantenimiento de cortafuegos
- la gestión de los recursos hídricos
- la protección del medio ambiente y del patrimonio rural y forestal, y la formación, incluyendo conjuntamente tanto los aspectos referidos a la economía y al empleo como los referentes al medio ambiente y al territorio.

El CT favorece el que agricultores y silvicultores puedan establecer sistemas de producción que rindan servicios a la sociedad, servicios que hoy día todavía no están remunerados por el mercado. El CT es un dispositivo territorializado que combina la creación de valor añadi-



do con la gestión patrimonial de los recursos naturales.

Financiación de los CT

Los Contratos Territoriales se financiarán a través de:

- Ayudas ligadas a las inversiones o a los gastos.
- Ayudas anuales a la Hectárea o a las UGM

Los compromisos plurianuales son remunerados anualmente. La remuneración ambiental se calcula sobre la base de los sobrecostos y de la pérdida de ganancias. Está ajustada en función de la superficie de la explotación, favoreciendo a las pequeñas y medianas explotaciones.

Naturalmente al tratarse de remune-

rar servicios que presta el agricultor o el silvicultor a la sociedad, los compromisos asumidos van más allá del simple cumplimiento de la legislación y de los códigos de Buenas Prácticas.

El CT es un contrato territorial de explotación ya que compromete la coherencia global de la explotación en su conjunto y no solo una parcela o una porción más o menos marginal de la explotación.

El CT es un compromiso voluntario, personalizado y contractual, accesible a todo propietario rural, que tenga un proyecto individual que combine actividad productiva, mantenimiento o desarrollo del empleo, reforzando los lazos sociales y de producción de servicios ambientales no remunerados por el mercado.

Componentes del CT	
Tema	Objetivos
a) Parte económica y ligada al empleo	
Empleo	Mantener y crear empleo: <ul style="list-style-type: none"> • Facilitar la instalación de jóvenes • Ayudar a la transmisión de explotaciones.
Trabajo	Adaptar los conocimientos y las cualificaciones. Mejorar las condiciones y la organización del trabajo.
Calidad de los Productos	Mejorar la calidad de los productos. Aumentar la seguridad sanitaria de los productos alimentarios.

Continúa en pag. siguiente ►►

▶▶▶ Viene de pag. anterior

Tema	Objetivos
Bienestar animal	Aumentar el bienestar animal.
Economía y Autonomía	Reforzar la organización económica de los productores. Diversificación de actividades. Mejorar los circuitos de comercialización. Aumentar el valor añadido disminuyendo los costes de Producción y valorizando los recursos naturales.
b) Parte territorial y ambiental:	
Tema	Objetivos
Agua	Preservar y mejorar la calidad del agua. Mejorar la gestión de los recursos hídricos.
Suelo	Lucha contra la erosión. Preservar la fertilidad físico química y biológica.
Aire	Preservar y mejorar la calidad del Aire.
Biodiversidad	Preservar las especies y los biotopos.
Paisaje y Patrimonio Cultural	Preservar y valorizar el patrimonio construido. Preservar, valorizar y mejorar la calidad del paisaje.
Riesgos naturales	Luchar contra la erosión, las inundaciones, los Incendios y las avalanchas.
Energía	Reducir los consumos de energía. Desarrollar el uso de energías renovables.

Los CT y la Red Natura 2000

La idea es desarrollar contratos de este tipo para la elaboración de los Planes

de Gestión de las Zonas de Especial Conservación de la Red Natura. En definitiva se trata de INTEGRAR los planes



de conservación de los Hábitats y de los Taxones dentro de los planes de gestión ya existentes dentro de los sectores productivos que ya operan sobre un determinado Lugar de Interés Comunitario y de que cualquier ayuda a cualquier explotación dentro de uno de estos lugares se haga a través de un contrato "paquete", naturalmente ventajoso para el propietario frente a otro que no esté en LIC, en el que además de las ayudas a la producción se le remunere su contribución por la producción de los valores ambientales y territoriales que para la Sociedad genera la Red Natura 2000.

Para la implementación de estos contratos es necesario definir primero cuales son los planes de conservación de los valores de cada LIC, diseñar cuales son las prácticas necesarias para asegurar esa conservación y calcular los costes de las mismas, tanto en sobrecoste como en lucro cesante y a partir de ahí trabajar junto con Agricultura y con Montes para redactar en un solo contrato todas las ayudas a la producción y a la conservación de tal modo que sean coherentes y ventajosas (la ventaja debe de venir de la remuneración de los valores ambientales producidos, ya que en principio fuera de los Lics estos valores no son contemplados en términos económicos).

Cada LIC tendrá un Plan de Gestión Territorial único que se desarrollará sobre la base de contratos con proyectos individuales, de tal modo de lo que se haga en cada parcela contribuya a lograr los objetivos de conservación del LIC. Cada proyecto individual pues debe encajar como lo hace una tesela dentro del mosaico global que constituye el LIC.

Será por lo tanto necesario definir 2 tipos diferentes de evaluación y de indicadores, unos analizando la marcha del LIC en su conjunto y otros analizando el cumplimiento de cada contrato individual.

Las Fases para ir implantando estos contratos podría ser:

1ª Información y sensibilización de los propietarios afectados por el LIC.

2ª Identificación de las dinámicas de desarrollo local en la zona y solicitar su participación en la elaboración del Plan de Gestión.

3ª Elaboración del Plan de Gestión del LIC y de los contratos tipo necesarios para llevarlo a cabo.

4ª Realizar los diagnósticos territoriales de cada proyecto. Cada proyecto objeto de contrato debe apoyarse sobre un diagnóstico de explotación (una especie de auditoría) que analice la explotación desde el triple punto de vista: económico, ambiental y social. Con ello

se garantizará la coherencia pues se evitará que en una misma explotación puedan favorecerse prácticas antagónicas.

5ª Materializar cada contrato a la medida, fijando los indicadores para su seguimiento.

La escala de aplicación de estas medidas y el dilema del prisionero.

Naturalmente la escala de la Comunidad Autónoma no puede ser nunca la adecuada para impulsar un sistema de reformas para estas medidas de apoyo, ya que esto podría suponer una pérdida de competitividad del sector afectado frente al conjunto Nacional o Europeo, hecho que ocurriría seguro si una autonomía lo hiciera mientras que las otras

siguieran manteniendo las ayudas tradicionales a ese mismo sector.

La situación resultante es la de un viejo juego de estrategia "el dilema del prisionero", en tanto todas las Comunidades Autónomas (léase el País en su conjunto) deberían tener interés en reformar las ayudas, pero si solo una lo hace sin que las demás sigan por esta vía, su situación se empeoraría mientras que la de las demás mejoraría por la pérdida de competitividad de la primera. En estas condiciones, ninguna Comunidad Autónoma puede estar dispuesta a reformar su sistema de ayudas sin estar segura de que las demás lo harán. Por lo tanto volvemos a desembocar en la necesidad de desarrollar políticas de ámbito estatal e incluso europeas, que indicábamos al principio.

Esquema: El dilema del prisionero y la reforma de los incentivos perversos.

		Resto de CC.AA.	
		Reforman	No reforman
Una C. Autónoma	Reforma	4,4	1,3
	No reforma	3,1	2,2

Los números se refieren a las ganancias, el 1º a lo que gana una Comunidad Autónoma y el 2º a lo que ganan las otras. Como puede apreciarse la situación óptima es en la que todas reforman.



La Valoración Económica de la Biodiversidad.

Sin embargo y además de presionar para que llegue a articularse una política estatal o europea que contemple, dentro de la lógica del sistema económico y social, la reforma de los incentivos perversos, las Comunidades Autónomas sí que se pueden hacer más cosas.

La valoración económica de la Biodiversidad, tal y como la ha realizado la Comunidad Foral de Navarra, constituye un primer paso para el desarrollo de instrumentos como los mencionados dentro de los programas políticos para la mejora del Medio Ambiente. Este tipo de instrumentos son hoy día indispensables para afrontar de verdad y con cierta garantía de éxito la Conservación de la Naturaleza. Su omisión generalizada, tal y como está ocurriendo actualmente, implica en no entrar en el fondo de los problemas, es no entender que el desarrollo sostenible es una necesidad y no un término de moda.

La evaluación económica de la Biodiversidad es un instrumento importante para la toma de decisiones en política de conservación de la naturaleza. Aparte de constituir un incentivo por sí misma, las atribuciones de valores, a funciones de la naturaleza más allá de las productivas, como son las recreativo-paisajísticas y la ambiental de no uso, estimados como

una disposición de pagar su parte de los ciudadanos, juegan un doble papel esencial para la elaboración de la política ambiental; ya que permiten, por un lado, jerarquizar los objetivos de preservación del medio ambiente y, por el otro, dan una base para instaurar y ajustar los nuevos incentivos económicos necesarios para asegurar el nivel de protección requerido.

Conclusiones:

- La incorporación del Sector Privado a la política de Conservación de la Naturaleza es un requisito indispensable para garantizar la persistencia de los Valores del Patrimonio Natural.
- Que para que dicha incorporación pueda materializarse son necesarias reformas tanto en los aspectos jurídicos como económicos, que abarcarían:
 - La definición clara de los derechos de Propiedad del Patrimonio Natural.
 - El desarrollo de nuevos mercados para los Recursos Naturales.
 - La política de Información a los propietarios privados y al público en general.
 - El cambio en la actual política de subvenciones, centrándose principalmente en primar:
 - El apoyo directo a las rentas.
 - Los Contratos Territoriales.

– El ámbito de la nueva política de incentivos debe ser a escala nacional, mejor europea, ya que las Comunidades Autónomas de por sí resultarían penalizadas si abordan esta política de reformas por sí solas.

– La valoración económica del Patrimonio Natural, que si debe realizarse a nivel de Comunidades Autónomas, constituye un paso muy serio para el desarrollo, sobre bases fiables, de los instrumentos jurídico-financieros que son indispensables para la urgente incorporación del Sector Privado a la política de Conservación de la Naturaleza.

Comenzar por aquí es, en definitiva, posibilitar el llevar a la práctica aquel consejo de don Miguel de Unamuno de: “Procurar más ser padres de vuestro porvenir que hijos de vuestro pasado”.

Avanzando por esta senda hay esperanza, y en la medida que esto comience a desarrollarse, podremos entonces gestionar bien ese crédito que, en capital natural, nos han “prestado” nuestros nietos, para que cumpliendo con nuestra obligación de legado, se lo “devolvamos” sensiblemente mejorado. Esa es nuestra responsabilidad, nuestro deber y nuestra solidaridad con las presentes y con las futuras generaciones.



Bibliografía

– Préserver la diversité biologique. Les incitations économiques. OCDE 1996.

– Réduire les subventions pour améliorer l'environnement. OCDE. 3 vol. 1998-1999.

– Manual de protection de la biodiversité. OCDE. 1999.

– Les approches volontaires dans les politiques de l'environnement. OCDE. 1999.

