

Revista

Nº 7
ES

Primavera
de 2011

rural de la UE

La revista de la Red Europea de Desarrollo Rural



Bienes públicos y desarrollo rural



Comisión Europea
Agricultura y Desarrollo Rural



Director de edición: Rob Peters, Jefe de Unidad, Red Europea y Seguimiento de la Política de Desarrollo Rural, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, Comisión Europea.

Comité editorial: Servicios de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural dirigidos por Antonis Constantinou, Director, Desarrollo Rural. Programas II.

Autores y colaboradores: Angelo Strano, Tim Hudson, Adrian Neal, Jacqui Meskell, David Baldock, Kaley Hart, Nathaniel Page, Clunie Keenleyside, Ewa Bloch, Eamon O'Hara, Wendy Jones, Marili Parissaki, Andrew Howard, Anja Hayes, Stephen Gardner, Alan Buckwell

Fotografías: © Unión Europea, 1995-2011, Tim Hudson, Guy Beaufoy (EFNCP), BirdLife International, Koen De Rijck, Tibi Hartel, Nat Page, Clunie Keenleyside, Hedenässets Närvärme AB, Fabio Cossu, National Fund Wicken Fen, Clare Farm Heritage Tours Co-op., Świętokrzyskie Biuro Rozwoju Regionalnego w Kielcach, Punto de Contacto REDR, Martin Scheele, Eneli Viik, Iiri Selge, Miltiadis Gaitanas, Fotini Epiphaniou, Raluca Barbu, Oxforell, John Carey

Le invitamos a suscribirse a las publicaciones de la Red Europea de Desarrollo Rural en la siguiente dirección

<http://enrd.ec.europa.eu>

También puede solicitar su ejemplar impreso gratuito a través del sitio web de EU Bookshop

<http://bookshop.europa.eu>

Los contenidos de la publicación *Revista rural de la UE* no reflejan necesariamente los puntos de vista oficiales de las instituciones de la Unión Europea.

La *Revista rural de la UE* se publica en seis lenguas oficiales (alemán, español, francés, inglés, italiano y polaco) y está disponible en formato PDF en la página web de la Red Europea de Desarrollo Rural.

Manuscrito terminado en marzo de 2011. El texto en inglés es la versión original.

© Unión Europea, 2011

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de Internet:

<http://europa.eu>

Printed in Luxembourg

Impreso en papel reciclado que ha obtenido la etiqueta ecológica europea para papel gráfico (<http://ec.europa.eu/ecolabel/>)

Los textos de la presente publicación tienen exclusivamente fines informativos y no son jurídicamente vinculantes.



Prólogo

- PRÓLOGO 04

Enfoques rurales

- AGRICULTURA EUROPEA Y BIENES PÚBLICOS 06

Desarrollo rural

- EL SUMINISTRO DE BIENES PÚBLICOS A TRAVÉS DE LA AGRICULTURA 14
- LA IMPORTANCIA DE LOS SISTEMAS AGRARIOS DE ALTO VALOR NATURAL EN EL SUMINISTRO DE BIENES PÚBLICOS 20
- LA FUNCIÓN DE LA SILVICULTURA EN LA PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS 28
- VALORES SOCIOECONÓMICOS Y CULTURALES DE LOS BIENES PÚBLICOS SUMINISTRADOS POR LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL 36

Opiniones rurales

- POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOYO A LOS BIENES PÚBLICOS: UN ANÁLISIS DE LA RED EUROPEA DE DESARROLLO RURAL 42

Ciudadanos rurales

- DESARROLLO DE LOS HÁBITATS SEMINATURALES DE ESTONIA COMO BIENES PÚBLICOS 48
- PROMOCIÓN DE LA CALIDAD DE VIDA EN LAS ZONAS RURALES DE GRECIA 52

Estudios rurales

- RECONOCIMIENTO DE LA DIVERSIDAD REGIONAL COMO COMPONENTE ESENCIAL DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO: EL PROYECTO TERESA 56
- EL POSIBLE IMPACTO DE LA REFORMA DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN MÁS ALLÁ DE 2013. EL PROYECTO TOP-MARD 60

Perspectivas del desarrollo rural

- OPINIONES SOBRE LOS BIENES PÚBLICOS EN LA AGRICULTURA 64

Figuras

- FIGURA 1. APOYO PÚBLICO A LOS BIENES PÚBLICOS 10
- FIGURA 2. PROBABLE PRESENCIA DE TIERRAS AGRÍCOLAS AVN EN LA EUROPA DE LOS VEINTISIETE 23
- FIGURA 3. DISTRIBUCIÓN DE LOS BOSQUES EN EUROPA, SEGÚN EL INVENTARIO CORINE DE OCUPACIÓN DEL SUELO 2000 29
- FIGURA 4. EL CICLO DEL CARBONO EN LOS BOSQUES 31
- FIGURA 5. MEDIDAS DE TIPO FORESTAL EN TODOS LOS PDR (2007-2013). FRECUENCIA E INVERSIONES ANTES DEL «CHEQUEO» DE LA PAC 32
- FIGURA 6. SELECCIÓN DE BIENES PÚBLICOS ANALIZADOS POR EL GRUPO DE TRABAJO TEMÁTICO 3 43

Prólogo



Aunque la expresión «bienes públicos» ha adquirido una popularidad creciente en los últimos años, tanto dentro como fuera de la Unión Europea (UE), a veces parece rodeada de una cierta aura de misterio. ¿Qué son los «bienes públicos»? ¿En qué se diferencian de los «bienes privados»? ¿Hasta qué punto pueden definirse con precisión? ¿Qué relación existe entre los bienes públicos y los privados? El presente séptimo número de la *Revista rural de la UE* propone respuestas a estas preguntas y explora además otros problemas relacionados con el debate en curso sobre los «bienes públicos».

Los «bienes públicos» son fundamentalmente aquellas cosas que, a pesar de beneficiar al público, ni pueden ser adquiridas en el mercado ni es necesario pagar por disfrutarlas (a través del juego normal de la oferta y la demanda) pero son valoradas por el conjunto de la sociedad. Hay, pues, una divergencia que solo puede ser superada por la intervención política.

La función de las políticas referidas a la agricultura y el desarrollo rural de la UE resulta claramente esencial para el suministro de una amplia gama de bienes públicos en las zonas rurales de toda Europa. Estas políticas incluyen la adopción de incentivos para promover las actividades medioambientales que contribuyen a la salud y la calidad del medio

ambiente y del paisaje rural, sostener la viabilidad y vitalidad de las zonas rurales, garantizar la seguridad alimentaria a través del aprovechamiento adecuado de la tierra y de los demás recursos y mantener las capacidades profesionales necesarias en el campo, proteger la biodiversidad de las tierras de cultivo, incluyendo la rica diversidad genética de las especies vegetales y animales locales, y muchas otras tareas.

La Comunicación de la Comisión Europea «La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario», que describe las opciones para la futura política agrícola común (PAC), contempla expresamente el fortalecimiento de la función de la política agrícola y rural de la UE en el suministro de «bienes públicos», haciendo hincapié en que «la agricultura y la silvicultura desempeñan un papel clave en la producción de bienes públicos, especialmente medioambientales, tales como el paisaje, la biodiversidad de las tierras agrícolas, la estabilidad del clima y una mayor capacidad de respuesta ante desastres naturales como inundaciones, sequías e incendios».

Por consiguiente, en este séptimo número de la *Revista rural de la UE* examinamos detalladamente la forma en que las políticas referidas a la agricultura y el desarrollo rural de la UE contribuyen en

la práctica a promover el suministro de bienes públicos. Analizamos los avances registrados en este terreno, examinamos las aportaciones de los programas de desarrollo rural de los Estados miembros y estudiamos sus posibles implicaciones para las políticas actuales y futuras.

Después de una amplia introducción sobre el concepto de «bienes públicos» en la agricultura, el presente número se centra en los tres aspectos principales de la relación entre la política de desarrollo rural y el suministro de bienes públicos, a saber:

- la importancia de los sistemas agrarios sostenibles para el suministro de bienes públicos medioambientales;
- la función de la silvicultura;
- el valor socioeconómico y cultural de los bienes públicos (es decir, la vitalidad rural).

El presente número incluye asimismo diversos casos prácticos que ilustran proyectos de éxito y experiencias concretas relacionadas con el suministro de «bienes públicos» por el entorno rural europeo. Estos ejemplos demuestran que los bienes públicos desempeñan un papel protagonista en el desarrollo a largo plazo de las zonas rurales y del crecimiento económico sostenible, como consecuencia del apoyo financiero prestado, directa o indirectamente, por los actuales conjuntos de medidas de los programas de desarrollo rural.



Agricultura europea y bienes públicos

El sector agrícola ocupa una situación singular para suministrar una serie de bienes públicos que son altamente valorados por las sociedades europeas. La obtención de bienes públicos tales como la estabilidad del clima, la gestión sostenible de los recursos y la conservación de la biodiversidad y de los paisajes de alto valor debería ser uno de los objetivos clave de la intervención pública y un componente intrínseco de las políticas de la Unión Europea (UE) enfocadas a la agricultura y al desarrollo rural en el marco de la política agrícola común (PAC).

Desde el comienzo, el pasado año, del debate sobre el futuro de la política común en materia agrícola y de desarrollo rural, la expresión «bienes públicos» se oye cada vez con más frecuencia. Se utiliza para describir los bienes, servicios y otros elementos que aportan valor para los ciudadanos y que no pueden obtenerse en el mercado, dado que su oferta y demanda no responden a las fuerzas del mercado. Es un término que se ha tomado prestado de la ciencia económica, donde tiene una larga historia y un significado muy específico. Aunque no resulta familiar a todos en el ámbito de la política rural, cada vez se utiliza más para explicar la necesidad de intervención y de apoyo públicos en este ámbito. El presente artículo examina la significación del término y considera sus implicaciones para la agricultura y la política rural en general.

Se afirma con frecuencia que la finalidad última de las intervenciones públicas, entre ellas las medidas de la PAC dirigidas a la agricultura y al desarrollo rural, hace referencia a los bienes públicos. Sin una intervención oficial adecuada no cabe esperar que se llegue a satisfacer la demanda de bienes públicos, cuya naturaleza impide que puedan obtenerse a través del mercado. Esto contrasta con la oferta de bienes privados, como los alimentos y bebidas que consumimos, que podemos conseguir mediante el proceso normal de compraventa de productos en el mercado.

Hay dos características sumamente importantes que definen el concepto de bienes públicos:

- son «no excluyentes», en el sentido de que, aunque una persona acceda a ellos, no es posible impedir a las demás su disfrute;
- son «no competitivos», lo que significa que el consumo hecho por una persona no reduce las cantidades disponibles para las demás.

Todo esto puede ilustrarse con el ejemplo de un paisaje rural que, moldeado por la gestión agraria a lo largo de muchos años, es apreciado ahora por sus propiedades culturales y estéticas y por las amenidades que ofrece. No es posible evitar que el público lo admire y lo disfrute, salvo que se adopten medidas extremas y se aisle por completo mediante un cercado. Por otra parte, el hecho de que una persona disfrute de él no disminuye, por regla general, el disfrute de los demás. Su carácter «público» indica que no le afecta el consumo continuado.

Estas dos características de los «bienes públicos» reflejan bastante bien la naturaleza biofísica de los bienes o servicios en sí mismos. Sin embargo, es importante reconocer que su carácter «público» presenta distintos matices y que en algunos de ellos aparecen al mismo tiempo características públicas y privadas.

En el caso de los paisajes rurales, existe un componente de disfrute y de beneficio privados para los propietarios y gestores de la tierra. Es evidente que estos tienen la opción de excluir a los demás del acceso a determinadas zonas o del disfrute del paisaje en determinadas formas. También puede surgir competencia en el consumo cuando se trata de un paisaje muy conocido y se producen aglomeraciones que limitan las posibilidades de disfrute personal e introducen, de hecho, un elemento de competencia.

No resulta difícil comprender los motivos del fallo del mercado en estos casos. Los «productores» de bienes públicos carecen de incentivos para suministrarlos, porque con ello no obtienen ningún rendimiento económico. Por otra parte, no es posible convencer a los consumidores de la necesidad de pagar por ellos, porque ya tienen acceso a los mismos como beneficiarios gratuitos (*free riders*) y la oferta no se limita a ellos. Los que no pagan pueden disfrutarlos del mismo modo que los que pagan, precisamente porque no es posible excluir a aquellos del «consumo» ni obligarles a pagar un precio, como ocurriría en una situación normal de mercado. Por consiguiente, el mercado no ofrece un mecanismo eficaz para equilibrar la oferta y la demanda.

Se necesita, pues, un enfoque distinto. Es preciso recurrir a la intervención de las

administraciones públicas, en nombre de un interés público más amplio, para satisfacer demandas que el mercado no es capaz de atender. La intervención puede adoptar distintas formas, incluidas las de carácter legislativo, informativo y consultivo. En algunos casos, el gasto público concebido para incentivar a los proveedores de bienes públicos puede ser el método más indicado para garantizar su suministro. Esto se aplica tanto a los bienes públicos de carácter rural como de cualquier otro tipo, y existen múltiples ejemplos de adquisición de bienes públicos por parte del Estado. Del mismo modo que aceptamos que un país no puede confiar su defensa nacional a la actuación del mercado, las administraciones públicas deben tomar la iniciativa al decidir el nivel de intervención necesario y, una vez decidido, adoptar las medidas apropiadas para conservar la biodiversidad y garantizar, mediante el fomento de la vitalidad rural,

la gestión sostenible de los recursos naturales y del suministro de bienes públicos.

Es evidente que las administraciones públicas tienen límites para responder adecuadamente a las variadas demandas de bienes y servicios no ofrecidos por el mercado. Es preciso determinar la intensidad de la demanda y elegir entre las distintas opciones teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias. Sin embargo, una parte de esta demanda puede ser atendida sin coste alguno. Por ejemplo, con frecuencia los agricultores ofrecen bienes públicos en el curso de sus actividades ordinarias, como ocurre, por ejemplo, cuando cuidan los setos para evitar que el ganado salga de las fincas y con ello contribuyen a enriquecer el paisaje. Este suministro incidental de bienes públicos posiblemente no deba ser remunerado. En cambio, cuando se presenta un conflicto entre los intereses

económicos particulares del agricultor y los intereses públicos relacionados con determinados «bienes», cabe esperar que prevalezcan los incentivos económicos. Si los setos vivos dejan de ser necesarios para los fines agrícolas, posiblemente se prescindirá de ellos. De ahí el riesgo de que aparezca un déficit en la oferta de bienes públicos. Con el paso del tiempo, la ausencia de incentivos a la producción, gestión o mantenimiento de los diversos bienes públicos en las zonas rurales ha dado cada vez más peso a los argumentos favorables a la intervención de las administraciones públicas para recuperar el equilibrio.

Agricultura y bienes públicos

Existen diversos motivos por los que la agricultura desempeña una función importante en el suministro de bienes públicos:

- Las zonas rurales de Europa contienen paisajes únicos, fruto del esfuerzo humano desarrollado a lo largo de milenios. Por otro lado, el hecho de que los hábitats agrícolas específicos alberguen una gran variedad de especies de aves y plantas en estado salvaje, y la necesidad de gestionar la tierra de forma que se proteja el medio ambiente y se preserven los recursos naturales, convierten a la agricultura en una actividad altamente beneficiosa como suministradora de bienes públicos.
- A largo plazo, la seguridad alimentaria depende de la conservación de los recursos naturales y de la capacidad para producir alimentos en cantidades suficientes. Por tanto, la protección de estos recursos y la gestión de la tierra en la forma apropiada constituyen funciones importantes de la agricultura. La calidad de vida de las personas que viven en las zonas rurales y la vitalidad de estas dependen asimismo de la preservación de su medio ambiente sujeto a la acción del hombre y de su patrimonio cultural. También en este aspecto se reconoce que la agricultura tiene una función importante que cumplir.

Algunas de estas consideraciones, aunque no todas, se aplican igualmente a los bosques, que, por extensión, representan el segundo uso del suelo en Europa y que



tienen una gran importancia en el plano medioambiental. Por ejemplo, entre los beneficios de la silvicultura encontramos la captura de carbono, la gestión de las cuencas hidrográficas, la conservación de la biodiversidad, las actividades recreativas y, en términos generales, la salud humana.

No es posible hacer una lista exhaustiva de los bienes públicos asociados a la agricultura en Europa, pero los mencionados con mayor frecuencia, tanto en la bibliografía como en el debate político actual, pueden resumirse de la manera siguiente:

- **Medioambientales:** Incluyen la biodiversidad de las tierras de cultivo, los paisajes agrícolas, la buena calidad del agua y del aire, la disponibilidad de recursos hídricos, la funcionalidad del suelo, la estabilidad del clima y la capacidad de respuesta a las inundaciones e incendios.
- **Vinculados a la seguridad alimentaria europea:** Apuntan al mantenimiento de la capacidad a largo plazo para producir alimentos, posiblemente a una escala aún mayor en el futuro, lo cual implica una buena administración de los recursos necesarios, incluidas la tierra, las capacidades profesionales y las infraestructuras esenciales.
- **Vinculados a la vitalidad rural:** Aunque este concepto es menos concreto, abarca la viabilidad social básica de las comunidades de las zonas rurales

y de las redes que desempeñan alguna función importante en ellas.

- **Vinculados a la sanidad y bienestar animal:** Aluden al respeto de las normas que reflejan determinadas consideraciones de carácter ético.

Estos bienes públicos, aunque poseen rasgos propios individuales, están relacionados entre sí. Por ejemplo, la buena gestión del suelo contribuye tanto a la estabilidad de los ecosistemas como a la seguridad alimentaria. La vitalidad rural se puede beneficiar de unos paisajes agrícolas bien cuidados y del potencial recreativo correspondiente, pero también sucede a la inversa, ya que los paisajes atractivos pueden contribuir asimismo al potencial económico de una región. Por lo demás, es posible que surjan conflictos. Por ejemplo, una disminución del número de cabezas de ganado vacuno puede reducir las emisiones de metano de una región, pero conllevará asimismo una reducción de la superficie de pastos de alto valor natural.

Pago por los bienes públicos

La demanda de bienes públicos se manifiesta de distintas formas. A veces aparece de modo evidente de la simple observación del comportamiento de la gente, por ejemplo de los turistas

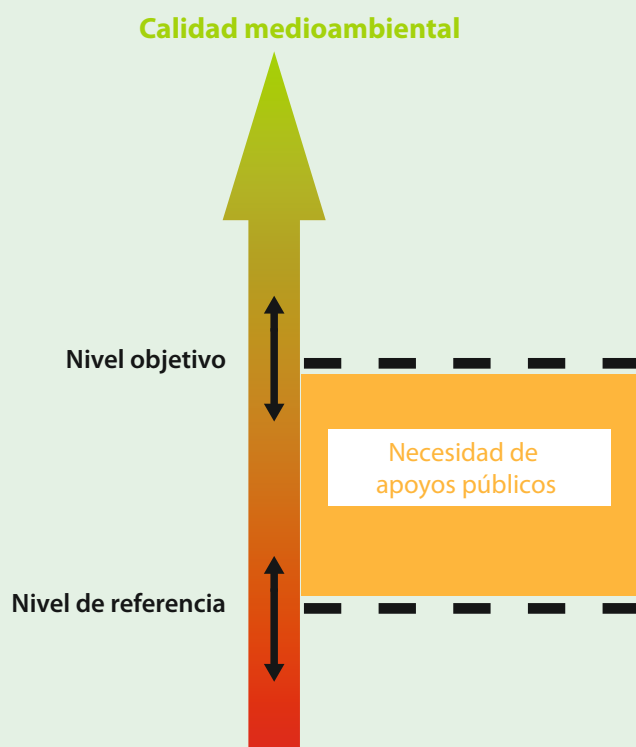
atraídos por los parajes naturales o de los socios de determinados clubs y organizaciones no gubernamentales. También se canaliza a través del proceso democrático, traduciéndose en medidas políticas y legislativas, y ocasionalmente en objetivos específicos, como el mantenimiento del calentamiento global por debajo de los 2 °C. En marzo de 2010, el Consejo Europeo ratificó el objetivo de detener la pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas en la UE antes de 2020, lo cual solamente será posible si se realizan importantes esfuerzos en el sector agrícola.

Para avanzar hacia estas metas es posible aplicar una jerarquía de intervenciones políticas. Entre ellas figura la adopción de reglas o normas vinculantes, como cuando se restringe o prohíbe el uso de un determinado plaguicida. Tanto los agricultores como las demás personas afectadas por la normativa tienen entonces la obligación de realizar las acciones necesarias sin esperar ningún pago por ello. Sin embargo, para que los agricultores vayan más allá de este nivel legislativo o de «referencia» y soporten los costes correspondientes, deben recibir a cambio algún tipo de pago que les compense de los mayores costes incurridos, así como de la posible reducción de los ingresos asociada. Estos pagos deberán ajustarse cuando cambie el nivel de referencia.

© T. HUDSON



Figura 1. Apoyo público a los bienes públicos



Fuente: OCDE.

La **figura 1** ilustra la necesidad de emplear fondos públicos para incentivar a los agricultores y gestores de tierras para que suministren bienes públicos más allá de los requisitos obligatorios, con el

fin de alcanzar los niveles establecidos a nivel político. Por debajo del «nivel de referencia», la sociedad espera que los agricultores soporten los costes que conlleva el cumplimiento de los requisitos

medioambientales obligatorios. Los resultados situados por encima del nivel fijado como objetivo se consideran innecesarios o demasiado costosos.

Implicaciones para la PAC

El suministro de bienes públicos es un objetivo importante para los dos «pilares» de la PAC. Los pagos directos del pilar 1, que son críticos para la viabilidad económica de las explotaciones, están vinculados al cumplimiento del requisito de mantener las tierras en «buenas condiciones agrarias y medioambientales» (BCAM). De este modo se contribuye a garantizar un nivel básico de gestión medioambiental en las explotaciones y la permanencia de los gestores de tierras como destinatarios de los incentivos más especializados incluidos en la política de desarrollo rural del pilar 2. Esta política

de desarrollo rural contiene una gama de medidas de apoyo al suministro de bienes públicos y ofrece a los Estados miembros la flexibilidad necesaria para elegir las medidas que deben aplicar o para orientarlas hacia las necesidades locales, en el marco de las prioridades estratégicas establecidas a escala europea. La política de la UE debe prever el nivel requerido de bienes públicos, los riesgos derivados de la suboferta de los mismos y el consiguiente nivel apropiado de intervención. Es, pues, un ejercicio más complicado que el simple establecimiento de un determinado nivel de producción agrícola. Es fundamental definir objetivos y metas claros, así como los

instrumentos de la política capaces de llevarlos a la práctica, y procedimientos de control y evaluación apropiados. En esta fase es importante disponer de los recursos necesarios para alcanzar los objetivos dentro de los plazos previstos. Estos son los aspectos centrales del debate sobre la actual política rural, que pueden adquirir una relevancia aún mayor en el contexto del debate sobre la PAC más allá de 2013.

BIENES PÚBLICOS E INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA AGRICULTURA

Seminario de la REDR, Bruselas, 10 de diciembre de 2010

Al finalizar un año de atención creciente por el concepto de «bienes públicos» entre los círculos relacionados con la política agrícola, existía un gran interés por debatirlo más ampliamente en el marco del seminario celebrado en Bruselas con un alto nivel de participación. Más de un centenar de asistentes de toda la Unión Europea participaron en un acto que permitió hacer balance de las ideas en torno a este concepto y de sus aplicaciones en el ámbito de las políticas, y de analizar una serie de ejemplos, casos prácticos y cuestiones concretas. A medida que adquiere impulso el debate sobre el futuro de la PAC, son pocos los que dudan de que el concepto de «bienes públicos» tiene vocación de permanencia.

Este seminario, organizado por la Red Europea de Desarrollo Rural (REDR), presentó las conclusiones del grupo de trabajo temático creado en 2009. Fue inaugurado por Loretta Dormal-Marino, Directora General Adjunta de la DG Agricultura y Desarrollo Rural. La Sra. Dormal-Marino hizo notar que el uso del término «bienes públicos» no se limita ya al dominio teórico, sino que ha encontrado acogida en foros públicos mucho más generales. Existe un consenso bastante amplio en que estos bienes no aparecen automáticamente, sin necesidad de actuación alguna, sino que requieren una intervención pública. De hecho, la lógica de la intervención en la PAC y en otras políticas responde, en gran medida, a la oferta de bienes públicos. Su vínculo preciso con la política de desarrollo rural puede no ser evidente para todos, pero uno de los objetivos del seminario y de otras iniciativas, como el folleto publicado recientemente sobre el tema, consistía en describir esta relación más claramente y en analizar sus implicaciones.

Definiciones

La política agrícola implica el desembolso en gran escala de fondos que, en una proporción cada mayor, se destinan al desarrollo rural. La justificación de este gasto debe ser transparente, y los bienes públicos obtenidos por esta vía han de ser identificados y descritos detalladamente. Martin Scheele, de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, que presidió la sesión de la mañana, hizo hincapié en la importancia de estos aspectos tanto para la PAC como para la comunidad agrícola, dado que la sociedad espera beneficios concretos a cambio del apoyo procedente de fuentes europeas y nacionales.

En el concepto tradicional, se consideran bienes públicos puros los que no tienen carácter excluyente ni competitivo. Con otras palabras, aunque el bien se ofrezca a una sola persona, no es posible excluir a las demás de los beneficios que implica, como ocurre con la defensa nacional y con los paisajes abiertos al público. Los bienes públicos no son

competitivos, en el sentido de que su consumo realizado por una persona no reduce las cantidades disponibles para las otras, a las que no se puede denegar el disfrute de los beneficios de idéntico consumo. En esto contrastan marcadamente con los bienes privados, como los alimentos y la bebida, que solo pueden ser consumidos de forma individual. Estos «bienes» públicos no son únicamente bienes, sino también una serie de servicios, y constituyen un producto importante de la gestión agrícola. Muchos de ellos no son exclusivamente públicos y desde luego es posible clasificarlos en un «espectro» que abarque desde los más públicos hasta otros menos públicos. Sin embargo, lo esencial es que estos bienes y servicios no proceden del mercado, por lo que los agricultores y otros proveedores carecen de incentivos para producirlos, salvo que las políticas públicas dispongan lo necesario en este sentido.

Este análisis de los bienes públicos y del papel de la agricultura en su suministro fue bien recibido en el seminario. Siguió un animado debate sobre los factores que determinan la designación de bien público rural y las políticas requeridas para generarlos. Estos temas fueron planteados por David Baldock, Director Ejecutivo del Instituto para la Política Medioambiental Europea (IEEP), en el contexto de su introducción general al concepto y relevancia de los bienes públicos. En la relación de bienes públicos figuran la estabilidad del clima, los paisajes agrícolas de alto valor, la biodiversidad y la alta calidad del agua, del aire y del suelo. Todos ellos pueden ser suministrados en Europa por los diversos tipos de agricultura y de gestión del suelo, como quedó demostrado con los ejemplos de las tierras de labor de baja intensidad y alto valor natural en la región francesa de Auvernia (presentado por Kaley Hart, IEEP) y el pastoreo de semisubsistencia de Rumanía (presentado por Mark Redman, REDR), pero también con otras modalidades de producción más intensivas, como los sistemas mixtos a gran escala de la República Checa, presentados por Jaroslav Prazen, de VUZE.

La función de las medidas de política

En todos estos casos se insistió en la importancia de las medidas de política, y en especial de los pagos agroambientales. La posibilidad de canalizar estos pagos hacia problemas y tipos de paisaje concretos, con el fin de conseguir la máxima eficacia, se ilustró en el caso de la República Checa con una serie de mapas detallados. En Auvernia, las explotaciones lácteas y de ganado ovino constituyen el núcleo esencial del suministro de bienes públicos, y uno de los temas planteados fue la relación funcional entre el entorno, los alimentos locales de alta calidad y el mantenimiento del paisaje cultural. En la Rumanía central, la abundancia de bienes públicos ligados al paisaje y a la biodiversidad obedece a una combinación de los minifundios de semisubsistencia con el régimen de pastoreo comunal. No obstante, es preciso contemplar también los problemas socioeconómicos, y no solo los

medioambientales. La mitigación de la pobreza rural es una prioridad tanto para las comunidades locales como para la política de desarrollo rural.

Bienes públicos y vitalidad rural

La relación entre los bienes públicos medioambientales y los sociales fue uno de los principales temas abordados en el seminario. Los objetivos sociales específicos relacionados con la agricultura y la silvicultura, como la generación de determinados tipos de empleo, varían considerablemente entre las distintas regiones de Europa, si bien existen problemas comunes, como la necesidad de redes sociales sólidas, la creación de capacidades y la viabilidad global de las poblaciones y comunidades rurales. Todo ello puede resumirse como «vitalidad rural», un bien público sobre el que es posible actuar directamente, por ejemplo, a través de las medidas de desarrollo rural incluidas en los ejes 3 y 4, o indirectamente a través de medidas medioambientales. Kaley Hart aportó algunos ejemplos en su segunda presentación sobre los trabajos realizados en el Reino Unido y en otros países. El programa inglés Environmental Stewardship cuenta en su haber con la creación de 665 puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo durante el período 2005-09, básicamente mediante el empleo directo de trabajadores, contratistas y asesores. Otros beneficios sociales de las medidas agroambientales pueden servir para reducir la emigración, mejorar las oportunidades turísticas, atraer inversiones, estabilizar hasta cierto punto los niveles de renta, potenciar la producción de alimentos de alta calidad y aprovechar el patrimonio cultural local.

Demetris Psaltopoulos, de la Universidad de Patras, ofreció ejemplos de diversas modalidades de vitalidad rural respaldadas por las medidas de desarrollo rural aplicadas en Francia, Suecia, Austria, Grecia y otros países. Las ayudas a una quesería de la localidad francesa de Gers se destinaron específicamente a fomentar la fabricación de quesos de alta calidad y su venta a los consumidores locales, contribuyendo así a la mejora de las rentas agrícolas, a la continuidad de las explotaciones y al bienestar de los animales. Sin embargo, también se puso de relieve la sostenibilidad medioambiental mediante la instalación de paneles fotovoltaicos y el impulso a los métodos de laboreo mínimo.

Estas presentaciones demostraron claramente que las medidas y programas bien diseñados pueden actuar positivamente sobre los bienes públicos, tanto sociales como medioambientales, alcanzando compromisos entre ellos en caso de conflictos. La medición exacta de los resultados puede ser dificultosa, lo que explica que en la mayoría de los ejemplos citados se destaque principalmente la creación de empleo. En este contexto pueden ser de utilidad los programas integrados, que combinan distintas medidas tomadas del instrumental del desarrollo rural con el fin de adaptarse a las necesidades de los distintos interesados. Este tema corrió a cargo de Francesco Mantino, del INEA, Roma, cuya presentación se centró en la identificación de

las necesidades y el establecimiento de objetivos SMART adecuados en los programas de desarrollo rural. Propuso varias fórmulas para una mejor integración de los bienes públicos en el proceso de establecimiento y aplicación de los objetivos e indicadores, insistiendo en la importancia de los aspectos de gobernanza con ejemplos tomados principalmente de Italia. Sugirió la conveniencia de utilizar un número más reducido de indicadores, pero enfocados con mayor precisión al suministro de bienes públicos. El debate sobre la definición precisa de vitalidad rural sigue en marcha y se necesitan nuevos trabajos en este terreno, como quedó confirmado en la sesión de la tarde.

Bienes públicos y seguridad alimentaria

El grupo de trabajo temático sobre bienes públicos de la REDR ha prestado una gran atención a la seguridad alimentaria, llegando a la conclusión de que el principal bien público en este ámbito consiste en mantener la capacidad necesaria, en términos de tierra, recursos y capacidades, para producir alimentos en el futuro, más que en aumentar la producción alimentaria a corto plazo. Aunque se formularon algunas objeciones al respecto, por lo general este planteamiento fue aplaudido, destacándose las sinergias entre la seguridad alimentaria así entendida y la buena gestión medioambiental. Allan Buckwell, en representación de la Organización Europea de Propietarios Rurales (European Landowners' Organisation), fue aún más lejos en su exposición de los vínculos existentes entre la agricultura, los bienes públicos y la economía rural en general, señalando la intensidad de las relaciones en la explotación y en otros niveles superiores, entre ellos el europeo. Es importante seguir explorando estos vínculos, sinergias y correlaciones, aunque puede resultar difícil alcanzar una solución política «equitativa» cuando los agricultores responsables de la producción de las distintas combinaciones de bienes públicos y privados corresponden a tantas tipologías, dimensiones y preferencias. Por ejemplo, ¿se deben acelerar o retrasar los cambios estructurales a través de la acción política?

Otros temas de debate en relación con los bienes públicos y el desarrollo rural

Algunos participantes sugirieron la conveniencia de aprovechar los mecanismos del mercado para fomentar la oferta de bienes públicos, logrando en particular que el precio de los productos agrícolas refleje mejor los aspectos sociales y medioambientales. Sin embargo, la discusión puso de relieve las evidentes limitaciones que existen en este terreno. Mientras que el mercado es capaz de reflejar los cambios de las preferencias ajustando los precios, las características del proceso de producción y sus efectos sobre el medio ambiente no figuran entre los atributos del producto que pueden ser comprobados por el consumidor. Por consiguiente, los bienes y servicios públicos siguen siendo precisamente aquellos cuya característica fundamental

estriba en que el funcionamiento normal del mercado no es capaz de ofrecerlos. Son necesarias las intervenciones públicas para garantizar la transparencia y credibilidad en el etiquetado de los productos. Evidentemente, existe alguna posibilidad de crear condiciones que simulen los mecanismos de mercado en la concesión de incentivos a los proveedores, como ocurre con los sistemas de comercio de emisiones, para lograr una distribución eficiente de dichos incentivos. También en este último caso, sin embargo, la definición de los objetivos y el control del cumplimiento por parte de los operadores de los límites impuestos por sus certificados de emisión siguen estando reservados a las políticas oficiales. Por ese motivo, es preciso no confundir las soluciones basadas en el mercado con la «creación de auténticos mercados».

Otro de los foros de debate se centró en las especificaciones de los bienes públicos. ¿Hasta qué punto incluyen la restauración y la reparación de daños, y no solamente el mantenimiento del suelo, del paisaje y de los recursos? En este contexto son fundamentales las opciones sociales, aunque se constata que las bases de partida legislativas que contemplan las medidas obligatorias para los gestores de tierras, conocidas como «nivel de referencia», están lejos de ser uniformes dentro de Europa. Cuando las leyes imponen obligaciones a este respecto, no se suele permitir que los PDR ofrezcan incentivos para cumplirlas.

Los incentivos han de ser atractivos para los agricultores, silvicultores y otros productores, como apuntaron varios profesionales. Sin embargo, no siempre ha sido así, porque es fácil subestimar, por ejemplo, los costes de transacción. En Suecia, últimamente son cada vez más numerosos los agricultores que optan por no renovar los acuerdos agroambientales en el momento de su vencimiento, y en varios países se insiste en la importancia de establecer una buena comunicación con los productores agrarios. Un tema conflictivo para los responsables políticos surgió repetidamente a lo largo del debate. Se trata de la discrepancia entre, por un lado, el ajuste fino y la focalización de las medidas, junto con una supervisión estricta para garantizar el suministro eficiente de bienes públicos, y, por otro lado, la búsqueda de la simplificación y de unos costes de transacción bajos en beneficio de los agricultores y de las administraciones públicas. La cuestión de si los bienes públicos esenciales de tipo medioambiental pueden obtenerse a través de las medidas del pilar 1, relativamente sencillas y de carácter anual, sin el apoyo de los programas de desarrollo rural, ha sido planteada en la Comunicación de la Comisión sobre el futuro de la PAC, emitida en noviembre. Pareció existir un amplio consenso en que los resultados que se puedan obtener con la aplicación de medidas sencillas deben complementarse con un enfoque más complejo y global, desarrollado en un marco de programación. Se requieren distintos métodos para reducir los costes de transacción, como por ejemplo las medidas colectivas para el tratamiento integral del paisaje, que deberían sustituir a los acuerdos individuales

a nivel de explotación incluidos en algunos programas agroambientales.

La eficacia de las políticas fue uno de los temas estrella en el debate de grupo en el que participaron por la tarde cuatro expertos invitados (Ariel Brunner, Udo Hemmerling, Xavier Delmon y Stephen Trow). Se intercambiaron opiniones sobre los temas siguientes: la necesidad de reducir el «peso muerto» (pago por actividades que los beneficiarios hubieran realizado de todos modos); la preparación de «paquetes» de medidas de intervención, al objeto de evitar los posibles efectos de acumulación de las medidas individuales; el diseño de controles capaces de identificar los resultados globales, y no solo las cantidades producidas; la medición más precisa de los bienes públicos de carácter social, y la función de la condicionalidad. Se señaló la necesidad de seguir avanzando en la definición de la dimensión cultural de los bienes públicos, aspecto que, aunque difícil de medir, puede representar el hilo conductor entre los bienes públicos medioambientales y sociales. A medida que se intensifica el debate político sobre el pago por los servicios de los ecosistemas, tenemos que definir los niveles apropiados de estos pagos a sus proveedores. Aunque es importante no pagar más del valor total del servicio prestado, la base de cálculo debería ser el coste marginal del suministro de los bienes públicos, no el valor del servicio prestado. Por otro lado, los pagos no deben ser demasiado exiguos, porque en tal caso es posible que los costes de transacción crezcan por encima de lo previsto, como indica la experiencia de Alemania.

Para informarse mejor...

Producir los bienes públicos de manera eficiente y con el apoyo voluntario de los agricultores, a través de una política de desarrollo rural renovada, será una prioridad clara de la próxima ronda de revisión de esta última, y de la PAC en su conjunto. El seminario puso sobre la mesa muchos de estos problemas y permitió comprobar el gran interés que suscitan. Se pueden obtener más detalles y las presentaciones de los oradores en http://enrd.ec.europa.eu/en-rd-library/media-gallery/en/news_006.cfm



El suministro de bienes públicos a través de la agricultura





La agricultura desempeña en Europa un papel fundamental en el suministro de una amplia variedad de bienes públicos medioambientales demandados por la sociedad. La gama de estos bienes abarca desde los paisajes tradicionales de gran valor natural, como las tierras de pastoreo de Rumanía, Austria y Francia, o los paisajes aterrazados de Italia y España, hasta la creación de las condiciones necesarias para la protección de hábitats y especies importantes, el almacenamiento de carbono y el mantenimiento de la calidad de las aguas y suelos.

A lo largo de los siglos, los métodos de producción agrarios han ido transformando el entorno natural de Europa para la obtención de alimentos, fibras y combustible. Esto ha tenido efectos positivos y negativos sobre el medio ambiente, como consecuencia de la diversidad de los sistemas y los métodos de producción agrarios, los tamaños de las explotaciones y las estructuras agrarias. Estos factores se combinan con las condiciones locales, como el tipo de suelo, la altitud y el clima, para plasarse finalmente en las múltiples formas características del paisaje agrícola.

Las fuerzas del mercado y los cambios tecnológicos han dado lugar al desarrollo de una agricultura que causa graves daños al medio ambiente, siendo este el caso, en particular, de los sistemas de mayor rendimiento, en los que la producción compite con el suministro de bienes públicos. Esta evolución ha favorecido la pérdida de ecosistemas y especies naturales, el deterioro de la calidad y cantidad del agua, la degradación del suelo y la desaparición de muchos paisajes tradicionales característicos. Por otro lado, algunos métodos de producción, en particular la ganadería extensiva, los cultivos permanentes y los sistemas mixtos en las zonas con una menor productividad,

como las de montaña y las zonas bajas con suelos menos fértiles, han seguido suministrando una amplia variedad de bienes públicos.

Sin embargo, los ambiciosos objetivos europeos en materia de cambio climático y biodiversidad demandan un reajuste en los usos de los recursos y la transferencia de algunos de ellos de la producción agraria al suministro de bienes públicos. Hay que mejorar la situación de la mayoría de las especies y hábitats, y que abordar la escasez de agua y la buena gestión del suelo. Dadas las consecuencias negativas de la marginación o abandono de las tierras, también hay que tratar de mantener la continuidad del uso del suelo en las zonas en riesgo.

Existen grandes diferencias en el grado de suministro de bienes públicos medioambientales por los distintos sistemas agrarios, siendo la ganadería extensiva y los cultivos permanentes de tipo mixto y no intensivo los que proporcionan la gama más amplia de ellos. Sin embargo, considerando los problemas previsibles de demanda alimentaria en las próximas décadas, es evidente la necesidad de potenciar los planteamientos ecológicos que concilien una mayor productividad con la demanda de bienes públicos. Aunque

los sistemas agrarios caracterizados por un uso del suelo de baja intensidad no cumplen necesariamente este requisito, también serán necesarios para conservar en el futuro una cierta proporción de vegetación seminatural y determinadas características paisajísticas, como la diversidad de la cobertura vegetal.

También los cultivos herbáceos, la ganadería y los cultivos permanentes de mayor productividad pueden suministrar bienes públicos. Sin embargo, para ello se requiere aplicar nuevas tecnologías dirigidas a mejorar la gestión del suelo y del agua y a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, o bien introducir métodos de producción que contribuyan a la biodiversidad en las zonas de agricultura más intensiva.

Métodos de producción agraria que suministran bienes públicos medioambientales

Son muy variados los métodos de producción agraria que suministran bienes públicos, tanto en el sector agrícola como ganadero. Algunos se dan en toda Europa, mientras que otros se asocian a determinadas regiones. La gama de métodos beneficiosos cambia con el tiempo,



a medida que se desarrollan nuevas tecnologías que abren nuevas posibilidades de aumentar su utilidad medioambiental, por ejemplo mediante la mejora de eficiencia energética.

Hay dos tipos de métodos de producción agraria que suelen adaptarse mejor al suministro de bienes públicos. Se incluyen entre ellos, en primer lugar, los sistemas de laboreo reducido, el uso sostenible de los recursos hídricos y el uso reducido de plaguicidas y fertilizantes, el mantenimiento de la densidad de los rebaños por debajo de la capacidad de sostenimiento de la tierra, y la conservación de las características del paisaje y de otros hábitats seminaturales. Muchos de ellos son los utilizados en los sistemas agrarios más tradicionales, como la ganadería extensiva, el pastoreo y la trashumancia, y la producción basada en las razas de ganado y tipos de cultivo tradicionales. Sin embargo, algunos pueden ser también perfectamente compatibles con sistemas agrarios más productivos, como ocurre con la inclusión del barbecho en la rotación de cultivos, el uso de abonos vegetales y la aplicación de tecnologías que contribuyen al uso eficiente de los recursos, como el riego por goteo.

En segundo lugar, tenemos los métodos de producción destinados a solucionar un problema medioambiental específico, como los consistentes en crear franjas de protección de vegetación natural alrededor de los terrenos cultivados, en dejar sin sembrar pequeñas zonas dentro de los cultivos para que nidifiquen las aves, o en excluir del laboreo extensiones de vegetación seminatural a fin de que sirvan de hábitat para una gran variedad de fauna y flora.

Muchos de estos métodos de producción suministran simultáneamente diversos bienes públicos de carácter

medioambiental. Algunos de ellos se aplican en un amplio espectro de sistemas agrarios empleados en gran parte de las tierras de cultivo, mientras que otros están relacionados con una gama más reducida de tales sistemas. Los tipos de bienes públicos obtenidos con mayor frecuencia tienen que ver con la biodiversidad de los cultivos, la calidad del agua, la funcionalidad del suelo y los paisajes agrícolas. Por ejemplo:

- La conservación de los márgenes de los terrenos cultivados, como los setos

vivos, los bancales y los muros de piedra suelta, puede proporcionar ecosistemas para las especies naturales y contribuir al control de los corrimientos de tierras y de las inundaciones, al tiempo que constituyen componentes importantes del paisaje agrícola.

- La rotación de los cultivos, incluido el barbecho de una parte de las tierras, contribuye a crear hábitats apropiados para la vida salvaje, como aves, insectos y pequeños mamíferos, y suele ir unida a un menor uso de fertilizantes,



© T. HUDSON



© T. HUDSON

reduciendo de este modo las posibilidades de contaminación del agua.

- Las prácticas de pastoreo extensivo implican niveles más elevados de biodiversidad, en forma de flores, pájaros y mariposas silvestres, y representan aspectos importantes de los paisajes agrícolas. La limitación del número de cabezas de ganado y la eliminación o reducción de los fertilizantes químicos utilizados en la producción agraria contribuyen igualmente a la calidad del agua y del suelo. Además, los pastos permanentes desempeñan una función importante en el almacenamiento de carbono.

Estímulo del suministro de bienes públicos medioambientales

Al no poder suministrarse los bienes públicos a través de los mecanismos normales de mercado, es necesaria la intervención pública para estimular su oferta. Esta intervención puede revestir diversas formas, como la reglamentación, el asesoramiento y la formación, pero también la aportación

de recursos financieros para que los agricultores adopten métodos de producción que de otro modo podrían no resultar atractivos económicamente.

Son muchas las medidas de desarrollo rural incluidas en la política agrícola común que pueden utilizarse para incentivar estos tipos de métodos de producción con miras a garantizar el suministro de los bienes públicos medioambientales demandados por la sociedad. Las medidas agroambientales son las que tienen un mayor peso para alcanzar estos objetivos. La obligación impuesta a los Estados miembros de introducir programas de incentivos voluntarios para que los agricultores adopten métodos de producción que benefician el medio ambiente es el vehículo más importante para el suministro de bienes públicos medioambientales, tanto en términos de superficie afectada como de volumen de financiación disponible.

El diseño, orientación y aplicación de los programas agroambientales varía entre los Estados miembros, reflejando

las distintas necesidades y prioridades medioambientales, y consecuentemente los métodos de producción que es preciso incentivar. Esta libertad de elección resulta esencial, porque el cumplimiento de los objetivos medioambientales pretendidos dependerá de la correcta adaptación de los incentivos ofrecidos a una multiplicidad de factores locales, que incluso pueden variar enormemente dentro de una misma región. A lo largo del tiempo, las prioridades medioambientales reflejadas en los programas agroambientales se han ampliado, pasando de centrarse en la diversidad y el paisaje a promover los métodos de producción que mejoran la calidad del agua y la funcionalidad del suelo, promueven el uso sostenible de los recursos hídricos y contribuyen a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, a mantener y aumentar el potencial de almacenamiento de carbono del suelo y a mejorar la capacidad de respuesta de los ecosistemas al cambio climático.

Por otro lado, los pagos concedidos a las zonas con dificultades naturales y a los





lugares Natura 2000 representan una contribución directa al suministro de bienes públicos medioambientales y a la vitalidad rural. Las medidas destinadas a superar las dificultades con que se enfrentan los agricultores en las zonas con condiciones naturales adversas, como son las de montaña y las remotas, ayudan a mantener la viabilidad de la actividad agraria y, por tanto, la vitalidad de estas zonas. Las medidas del programa Natura 2000 ayudan asimismo a los agricultores a compensar las desventajas específicas de sus zonas relacionadas con los requisitos obligatorios impuestos a las zonas amparadas por este programa, designadas

como tales por la legislación europea por su importancia para determinados ecosistemas y especies. El principal método de producción apoyado con esta medida es el basado en el pastoreo extensivo para asegurar la conservación de los prados permanentes ricos en especies.

En relación con la introducción de nuevas tecnologías, como el riego por goteo, las técnicas de agricultura de precisión o las mejoras en el almacenamiento del estiércol y en la cría del ganado, las medidas para la modernización de las explotaciones puede servir para conceder ayudas a los agricultores que les permitan

financiar la adquisición de nueva maquinaria, equipos, instalaciones de almacenamiento o alojamientos para el ganado.

En conclusión, aunque la agricultura europea aporta a la sociedad una variedad de bienes públicos, su oferta es insuficiente y no es posible comprarlos ni venderlos a través de los mecanismos normales del mercado. No obstante, la política de desarrollo rural de la Unión Europea posee el potencial necesario para provocar un cambio real y positivo en este aspecto, gracias al apoyo que presta al suministro de bienes públicos medioambientales.

© T. HUDSON





Riqueza de raíces en las dehesas españolas

Las dehesas de España, grandes extensiones abiertas de bosque similares a la sabana, dedicadas tradicionalmente a la cría del cerdo ibérico y de ganado ovino y vacuno, contienen algunos de los prados más ricos en especies de Europa. Las dehesas están pobladas de alcornoques (*Quercus suber*) y de encinas (*Quercus ilex*) y albergan una gran variedad de especies silvestres, entre ellas el águila imperial, el lince ibérico y muchos reptiles y anfibios, junto a mamíferos más comunes, como nutrias, jabalíes y venados, ofreciendo al mismo tiempo un paisaje tradicional de gran valor. Se aplican unos niveles mínimos

de factores de producción agrícolas, y el paisaje abierto ayuda a evitar la propagación de los incendios. Los cerdos que se crían en las dehesas han servido tradicionalmente para elaborar el «jamón ibérico». Los cerdos se alimentan de la hierba y de las bellotas que caen cada otoño de los árboles y que confieren al jamón su sabor a nuez peculiar.



© GUY BEAUFOY (EFNCP)



© BIRDLIFE INTERNATIONAL


Las perdices grises de los Sussex Downs, Inglaterra (Reino Unido)

La perdiz gris (*Perdix perdix*) fue en su tiempo una especie de ave muy común en la campiña inglesa, asociada a los paisajes agrícolas abiertos, pero la disminución de la cubierta vegetal adecuada para nidificar y de la disponibilidad de alimentos, unidas a la popularidad de la especie para la caza deportiva en vedados donde los animales se reproducen en cautividad, han dado lugar a su declive. Con todo, el éxito alcanzado en la cría de estas aves en una finca de laboreo intensivo situada cerca de Arundel, en el sudeste de Inglaterra, indica que la introducción de unos sencillos métodos de producción en el marco de un sistema agrario productivo podría invertir dicha tendencia negativa.

Por ejemplo, la introducción de algunos cambios estructurales

en las tierras labrantías, como las franjas de cubierta vegetal que sirvan de hábitat para los insectos beneficiosos, los setos vivos y las cabeceras de conservación, ha producido aumentos espectaculares del número de ejemplares. En el plazo de tan solo cinco años, la densidad de perdices grises en otoño ha pasado de 1,2 a 64 ejemplares por cada 100 hectáreas. La creación de cabeceras de conservación con mínimos insumos agrícolas ha sido esencial para dicho éxito, ya que facilitan el hábitat necesario para los insectos que sirven de alimento a los polluelos en la época estival. En el marco de los programas agroambientales se conceden pagos destinadas a cubrir los costes de este tipo de gestión.



A photograph of a traditional Dutch windmill in a rural landscape. The windmill is the central focus, with its four sails visible. In the background, there are trees and a small building with a red roof. The foreground is dominated by tall, dry grasses and a body of water, possibly a canal or a pond. The sky is a clear, pale blue.

La importancia de los sistemas agrarios de alto valor natural en el suministro de bienes públicos

Los sistemas agrarios de alto valor natural (AVN) son intrínsecamente ricos en biodiversidad. Estos sistemas han surgido de la interacción entre las condiciones naturales específicas de una zona, el desarrollo histórico de los parajes cultivados y los métodos de producción propicios para la conservación de los valores naturales. Así pues, los sistemas agrarios AVN son especialmente importantes para el suministro de bienes públicos medioambientales.

En la agricultura europea se emplea una amplia gama de sistemas de producción, que va desde la producción intensiva en las tierras más fértiles hasta la más tradicional y de baja intensidad en las tierras más pobres. Dadas las consecuencias, por lo general negativas, de los sistemas agrarios de alta productividad para la flora y la fauna, la fertilidad y composición del suelo, la gestión del agua y la menor capacidad de respuesta a las inundaciones e incendios, es preciso prestar una atención especial al hecho de que las medidas de reparación son considerablemente más costosas que las acciones encaminadas a conservar aquellos aspectos de la agricultura que son especialmente beneficiosos por sus consecuencias medioambientales.

Agricultura sostenible

En general, la política agrícola común (PAC) trata de apoyar la agricultura sostenible, que en principio puede conseguirse tanto con los sistemas agrarios intensivos como con los extensivos. Puede definirse como agricultura sostenible la que combina de forma satisfactoria los aspectos económicos, sociales y medioambientales. Este tipo de agricultura produce alimentos saludables para los consumidores, respeta el

medio ambiente, trata adecuadamente a los trabajadores y a los animales, suministra paisajes atractivos y conserva los ecosistemas valiosos y la biodiversidad en beneficio de las comunidades urbanas y rurales. De este modo, los sistemas agrarios sostenibles contribuyen a mantener el «capital natural» capaz de proporcionar un «dividendo» continuo en forma de bienes públicos. Poseen por naturaleza una mayor capacidad de adaptación, estando en condiciones de suministrar bienes públicos en diferentes circunstancias, por ejemplo a pesar del cambio climático⁽¹⁾. Sin embargo, los costes vinculados al mantenimiento de estas características solo pueden ser cubiertos en parte con los rendimientos del mercado. Por eso se requieren medidas políticas para incentivar aquellas modalidades de producción que, de otro modo, serían económicamente inviables. Como resultado, la agricultura sostenible representa unos sistemas agrarios económicamente viables y que al mismo tiempo generan bienes públicos que son de utilidad para la sociedad.

Sistemas agrarios AVN

La agricultura AVN responde a las expectativas puestas en la agricultura sostenible en lo que respecta a los resultados

medioambientales. Sin embargo, suele tener dificultades para obtener rendimientos económicos satisfactorios. Este tipo de agricultura se caracteriza por un uso del suelo de baja intensidad (aplicación limitada o prácticamente nula de plaguicidas y de fertilizantes artificiales), el mantenimiento de la vegetación seminatural (por ejemplo, prados, herbazales y huertas con baja frecuencia de abonado y resiembra) y la presencia de un mosaico paisajístico típico. Esta configuración en mosaico y los demás aspectos asociados al paisaje le confieren una resistencia que los sistemas de monocultivo y más intensivos han perdido. Estas zonas soportan una gran diversidad de especies y de ecosistemas, y suelen incluir especies protegidas en Europa.

Los paisajes agrícolas AVN no son importantes únicamente por la biodiversidad que ayudan a mantener: se trata más bien de que la presencia de una elevada biodiversidad en ellos apunta a su condición de fuentes de una amplia gama de otros bienes públicos a disposición de las poblaciones urbanas y rurales de Europa. Ponen de relieve los vínculos entre los métodos de producción europeos, el paisaje y el suministro de bienes públicos. En Europa se reconoce cada vez más que la conservación de la biodiversidad y el

⁽¹⁾ – TEEB [The Economics of Ecosystems and Biodiversity] (2010): «Mainstreaming the Economics of Nature: A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB» («Integración de la economía de la naturaleza. Una síntesis del planteamiento, conclusiones y recomendaciones del TEEB»). Autores: Sukhdev, P.; Wittmer, H.; Schröter-Schlaack, C.; Nesshöver, C.; Bishop, J.; ten Brink, P.; Gundimeda, H.; Kumar P.; y Simmons, B.



© KOEN DE RIJCK

suministro de los otros bienes públicos asociados dependen de la continuidad de los sistemas agrarios sostenibles en extensas zonas.

La evolución del concepto de agricultura AVN en los últimos años ha llevado al desarrollo de los correspondientes indicadores AVN, que permiten medir las tendencias en el ámbito socioeconómico y de la diversidad de las comarcas agrícolas europeas^(?). Estos indicadores evidencian el declive de la agricultura sostenible y la urgente necesidad de prestar ayuda a los métodos de producción AVN como algo esencial para evitar la pérdida de «capital natural» y del consiguiente suministro de bienes públicos.

¿Qué bienes públicos suministran los sistemas agrarios AVN?

Los sistemas agrarios AVN están íntimamente relacionados con el suministro de una amplia gama de bienes públicos.

Entre estos, los mejor definidos son los de tipo medioambiental. Existen, por otro lado, bienes públicos de tipo social que, aunque no tan bien definidos, son igualmente importantes.

Entre los bienes públicos medioambientales se incluyen los siguientes:

- **Biodiversidad.** El uso menos intensivo de maquinaria, fertilizantes, plaguicidas y ganado mejora las posibilidades de subsistencia de la fauna y flora en las tierras de labor o de pasto. Los márgenes de las fincas y las parcelas sin cultivar asociadas con la agricultura AVN ofrecen refugios valiosos a las especies salvajes. Las tierras agrícolas AVN proporcionan alimento, cobijo y lugares de cría para las aves, mamíferos e insectos, y las condiciones adecuadas para el crecimiento de las flores y otras plantas.

No resulta sorprendente que las tierras agrícolas AVN alberguen una mayor biodiversidad que las cultivadas con los métodos propios de la agricultura

intensiva. Quizás sorprenda más el hecho de que, como consecuencia de su configuración en mosaico, suelen contener una mayor diversidad de especies y ecosistemas que las zonas completamente salvajes. Estas últimas han alcanzado muchas veces un estado tal de saturación vegetal que se produce una relativa homogeneidad a lo largo de grandes extensiones de terreno, mientras que el complejo mosaico formado por las tierras AVN suele ser más favorable para la biodiversidad. Esta heterogeneidad incluye asimismo la diversidad genética de las razas de ganado y variedades de cultivo locales, muchas de las cuales están perfectamente adaptadas a las características del suelo, vegetación y clima de la región, un aspecto importante para la seguridad alimentaria a largo plazo.

- **Cambio climático: captura de carbono, reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).** Los prados permanentes AVN almacenan considerables cantidades de carbono,

^(?) – IEEP, 2007: «Indicadores para la evaluación de las tierras AVN», informe final para la DG Agricultura y Desarrollo Rural. Anuncio de contratación 2006-G4-04. Autores: Tamsin Cooper (IEEP), Kathryn Arblaster (IEEP), David Baldock (IEEP), Martin Farmer (IEEP), Guy Beaufoy (EFNCP), Gwyn Jones (EFNCP), Xavier Poux (EFNCP), Davy McCracken (EFNCP), Eric Bignal (EFNCP), Berien Elbersen (Alterra), Dirk Wascher (Alterra), Per Angelstam (Universidad de Ciencias Agronómicas de Suecia), Jean-Michel Roberge (Universidad de Ciencias Agronómicas de Suecia), Philippe Pointereau (Solagro), Jan Seffer (Daphne), Dobromil Galvánek (Daphne).

Las tierras agrícolas AVN se clasifican del siguiente modo:

Tipo 1: Amplias extensiones de pastos seminaturales destinados a la ganadería extensiva; prados, monte bajo o bosques, o una combinación de los mismos.

Tipo 2: Vegetación seminatural formando un mosaico de cultivos herbáceos o permanentes de baja intensidad, con múltiples ecosistemas utilizados por diversas especies de fauna y flora.

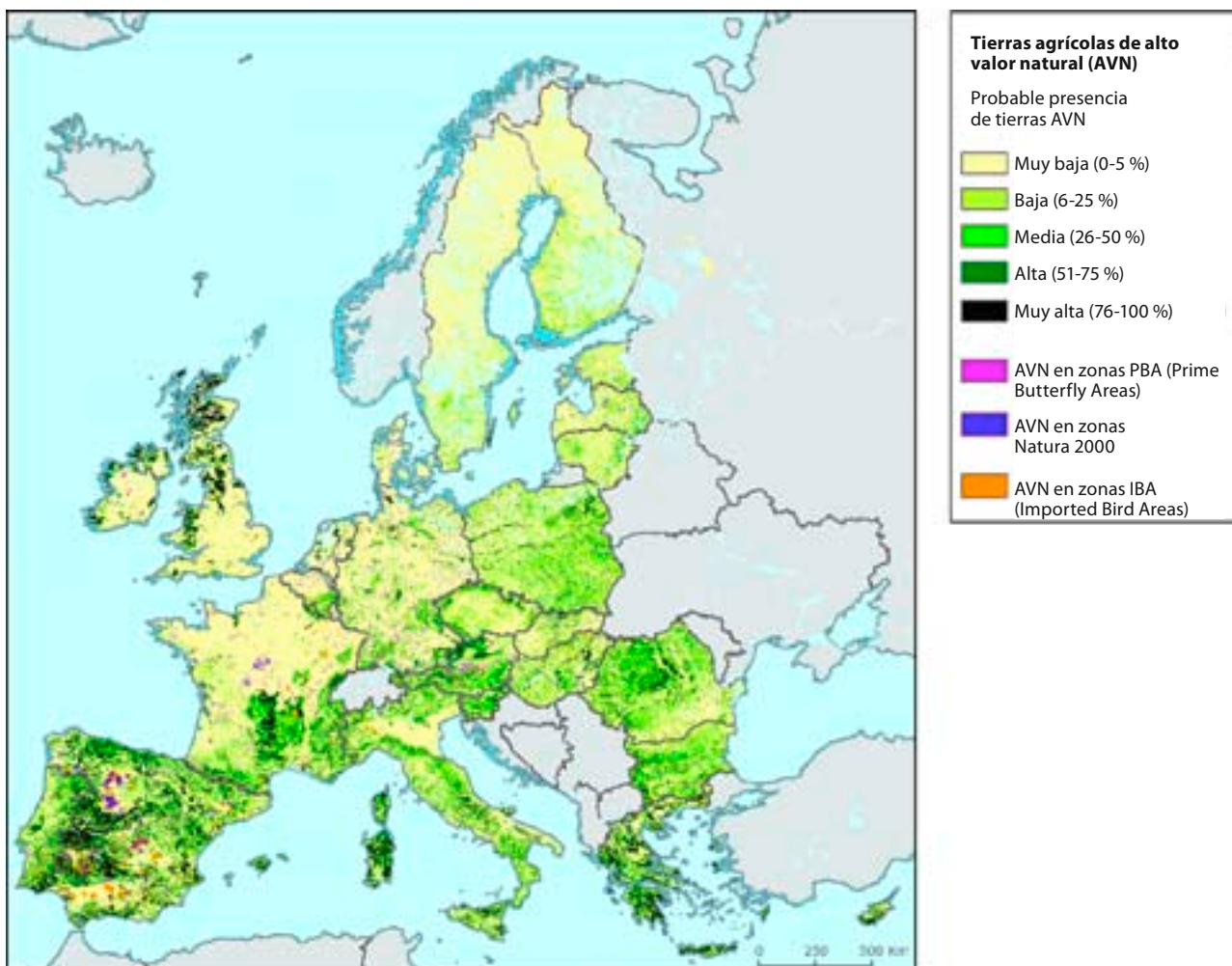
Tipo 3: Cultivos herbáceos gestionados de forma más intensiva que, aunque no corresponden exactamente a la definición de

tierras de alto valor natural, pueden servir para la conservación de especies protegidas, especialmente de aves que necesitan terrenos desnudos para nidificar o alimentarse, como es el caso de la avutarda (*Otis tarda*), una especie amenazada.

Las tierras de baja intensidad AVN de los tipos 1 y 2 ocupan aún grandes extensiones de las regiones más marginales de Europa. Según cálculos de la Agencia Europea de Medio Ambiente y del Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, más del 30 % de la superficie cultivable europea podrían ser tierras AVN. En algunos países, ese porcentaje podría superar el 50 %⁽³⁾.

⁽³⁾ – Andersen, E.; Baldock, D.; Bennett, H.; Beaufoy, G.; Bignal, E.; Brouwer, F.; Elbersen, B.; Eiden, G.; Godeschalk, F.; Jones, G.; McCracken, D.I.; Nieuwenhuizen, W.; van Eupen, M.; Hennekens, S.; y Zervas, G.: «Developing a high nature value farming area indicator», informe para la Agencia Europea de Medio Ambiente, Copenhague (2003). http://www.ieep.eu/assets/646/Developing_HNV_indicator.pdf

Figura 2. Probable presencia de tierras agrícolas AVN en la Europa de los Veintisiete



Fuente: Paracchini, M.L.; Petersen, J.-E.; Hoogeveen, Y.; Bamps, C.; Burfield, I., y van Swaay, C. (2008): «Las tierras agrícolas de alto valor natural en Europa. Cálculo de los patrones de distribución basado en los datos sobre la cubierta vegetal y la biodiversidad», Centro Común de Investigación de la Comisión Europea.

<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/high-nature-value-farmland-in-europe>



© TIBI HARTEL

tanto en la superficie como en el subsuelo. Por su parte, los prados sometidos a explotación intensiva almacenan aproximadamente la mitad de carbono. Los prados permanentes captan en su subsuelo aproximadamente la misma cantidad de carbono que las zonas de arbolado. La roturación de los prados, especialmente los de tipo natural, y su transformación en tierras de labor libera grandes cantidades de carbono.

Además de mejorar el almacenamiento de carbono, los sistemas agrarios sostenibles contribuyen a la estabilidad del clima al limitar las emisiones de GEI que provocan el calentamiento global, especialmente a través del uso limitado de fertilizantes artificiales y de combustibles fósiles.

• **Control de enfermedades y plagas, polinización.** La salud de los insectos polinizadores y de los depredadores naturales que combaten las plagas agrícolas es vital para lograr buenas cosechas y elevadas producciones agrícolas, que también dependen de los hábitats seminaturales y estructuralmente diversos, como son los correspondientes a las tierras agrícolas de los tipos 1 y 2.

• **Funcionalidad del suelo.** El suelo es el recurso básico para toda la producción de alimentos, pero los métodos de cultivo intensivos pueden dañar su composición. La buena funcionalidad del suelo se mantiene mediante el uso reducido de plaguicidas, un bajo nivel de densidad ganadera (y la reducción de los daños derivados del pastoreo furtivo) y, en el caso de los cultivos herbáceos, un menor laboreo y la rotación de los cultivos, lo que mejora su composición y contenido de materia orgánica, volviéndolo resistente a la erosión.

• **Calidad y disponibilidad de agua, prevención de las inundaciones.** Las tierras ANV contienen fuentes reguladas de agua en cantidad y calidad suficiente. El uso del agua para el riego en explotaciones intensivas es insostenible y está reduciendo los niveles de los acuíferos. También es motivo de creciente preocupación en Europa el aumento de las inundaciones catastróficas en las tierras bajas, relacionadas generalmente con las consecuencias de determinadas obras de «mejora» realizadas en los sistemas de drenaje aguas arriba, con las cuales se eliminan las ventajas de la retención y descarga

gradual de los niveles de agua elevados, inherentes a los parajes AVN.

• **Resistencia a los incendios.** En los Estados miembros del centro y sur de Europa, las zonas de vegetación objeto de pastoreo regular constituyen una barrera importante contra la propagación de los incendios forestales y reducen el riesgo de incendio en cultivos permanentes como los olivares. En la Europa meridional se producen incendios devastadores cada vez con mayor frecuencia, en parte como consecuencia de la desaparición del pastoreo tradicional en las zonas de bosque.

Pero, al lado de los bienes públicos medioambientales, existen además importantes **bienes públicos sociales:**

• **Vitalidad rural.** Los sistemas agrarios AVN cumplen asimismo objetivos en el ámbito social, sobre todo en las zonas rurales marginadas. Se trata de sistemas más intensivos en mano de obra, que suelen ofrecer mayores y más variadas posibilidades de empleo rural. La conservación de las tierras AVN cultivadas al modo tradicional, especialmente en los nuevos Estados miembros, corre a cargo de pequeñas comunidades

rurales que pugnan por mantener la masa crítica necesaria para su viabilidad socioeconómica. Este espíritu suele estar relacionado con la estabilidad social y con la continuidad de las tradiciones culturales. Tales comunidades pueden actuar como una red de seguridad social en épocas de desempleo, especialmente en los nuevos Estados miembros⁽⁴⁾. Sin embargo, en muchas zonas ANV, especialmente en las más alejadas, han de luchar contra la despoblación y el abandono de tierras.

La importancia del mantenimiento de los sistemas agrarios sostenibles se justifica por los múltiples bienes públicos que producen y por su contribución al logro de los objetivos de las políticas de la Unión Europea dirigidas a detener la pérdida de biodiversidad. Su valor es difícil de calcular con precisión, pero los costes económicos, sociales y medioambientales que conllevaría su desaparición suelen superar con creces los costes de su mantenimiento.

La importancia de la agricultura AVN

La agricultura AVN es una característica destacada de determinadas regiones remotas o menos productivas, en las que estos métodos de producción garantizan el mantenimiento del «capital natural» requerido para el suministro continuo de una variedad de bienes públicos. Sin embargo, dada la limitada extensión geográfica y la debilidad económica de los sistemas agrarios AVN, es preciso seguir reflexionando sobre la forma de mejorar su desempeño económico, pero conservando al mismo tiempo sus atributos medioambientales. Por otra parte, hay que valorar hasta qué punto los métodos de producción relacionados con la agricultura AVN pueden ser aplicados también a otros sistemas más intensivos. Evidentemente, para asegurar un suministro de bienes públicos ajustado a las necesidades de la sociedad, los bienes de este tipo obtenidos a través de la agricultura no deberán limitarse a unas pocas «zonas AVN» designadas como tales. Los

métodos de producción sostenibles han de ser reconocidos y apoyados en cualquier lugar de Europa.

La próxima fase de la PAC probablemente hará más hincapié en el apoyo a los métodos de producción sostenibles. Es importante que se reconozca y retribuya el suministro de bienes públicos por parte de la agricultura. Es preciso prestar atención a los sistemas AVN, porque son especialmente productivos en términos de bienes públicos, pero igualmente vulnerables a la competencia de otros sistemas menos sostenibles y productivos en términos de bienes públicos.

Si la nueva PAC apoya decididamente los métodos de producción sostenibles y detiene la decadencia de los sistemas agrarios AVN, promoverá con ello la seguridad alimentaria y la salubridad del medio ambiente, además de responder a las actuales preocupaciones de los ciudadanos europeos por el aprovechamiento de la PAC en beneficio del conjunto de la sociedad.



© T. HUDSON

⁽⁴⁾ – Véase, por ejemplo, Cooper, T.; Hart, K.; y Baldock, D. (2009): «The Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union», informe elaborado para la DG Agricultura y Desarrollo Rural, contrato nº 30-CE-0233091/00-28, Instituto para la Política Medioambiental Europea (IEEP): Londres, p. 25.



Prevención de incendios mediante el pastoreo extensivo en Castilla y León

Del total de 26 millones de hectáreas de monte que existen en España, más del 50 % corresponden a prados —praderas naturales, pastizales de montaña, zonas de pasto pobres y de bosque abierto— y un 24 % son zonas de matorral y otras superficies forestales utilizadas regularmente para el pastoreo. Por consiguiente, en el 74 % de la superficie clasificada como monte en España, equivalente a 19,4 millones de hectáreas, el pastoreo es uno de los principales usos del suelo.

Tradicionalmente, el monte ha sustentado el 50 % del pastoreo en España. Sin embargo, este porcentaje ha disminuido últimamente hasta el 10 % como resultado de la desaparición del pastoreo tradicional. Se ha favorecido así un fuerte aumento de los incendios forestales, porque los rebaños permitían reducir la acumulación de residuos forestales y mantener expedito el acceso al monte, factores de gran importancia para reducir la frecuencia y extensión de los incendios. Entre la década de 1960 y la de 1990, los incendios forestales se multiplicaron por diez a nivel nacional (la cifra media anual de incendios durante el

período 1961-70 ascendió a 1 920, mientras que en el período 1991-2000 fue de 19 272 al año). El coste medio anual de estos incendios fue de 0,8 millones de euros en la década de 1960 y de 325 millones en la de 1970 ^(*).

El Plan 42 describe la estrategia de prevención de incendios en Castilla y León, elaborada en 2002 por la Consejería de Medio Ambiente, centrándose en las 42 localidades con mayor frecuencia de incendios incontrolados. Una de las líneas de actuación se basa en la colaboración con los ganaderos. El objetivo es mantener la función esencial del pastoreo extensivo en las zonas de monte y modificar algunos comportamientos de los ganaderos, que han recurrido tradicionalmente a la quema como método para la regeneración de los pastos. Uno de los aspectos importantes del proyecto consiste en que sus gestores pueden ahora ofrecer incentivos económicos en forma de subvenciones del programa de desarrollo rural para la limpieza de matorrales en las dehesas y zonas de monte. El Plan 42 ha permitido reducir los incendios en la región en un 70 % desde 2002.

(*) – Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, informe sobre los incendios forestales en España, 2008.





Biodiversidad y recursos hídricos protegidos por los cultivos en mosaico de Transilvania (Rumanía)

La región de Tarnava Mare, en la Transilvania central de Rumanía, constituye uno de los paisajes agrícolas de tierras bajas mejor conservados de Europa. Se trata de tierras AVN características del tipo 2 en forma de tapiz continuo de pequeñas parcelas, tan eficiente ahora desde el punto de vista ecológico como hace siglos. Es un ejemplo notable de la multiplicidad de bienes públicos que pueden suministrar las tierras agrícolas AVN.

Biodiversidad. El bello mosaico de sembrados y herbazales asociado al régimen de minifundio, donde los prados se alternan con los tramos de matorral, da lugar a un complejo entramado de ecosistemas y ecotonos que sirven de refugio a la flora silvestre y a una variedad de vertebrados e invertebrados. La campiña proporciona cobijo a algunas especies amenazadas de extinción en Europa, entre ellas lobos, osos y determinadas aves y mariposas, siendo una reserva potencial para la repoblación a escala europea de dichas especies en el futuro. Funciona también como una reserva de biodiversidad, especialmente de las variedades locales de frutas y hortalizas que garantizarán nuestro abastecimiento de alimentos en el futuro.

Control biológico y polinización. Esta comarca alberga igualmente varias especies de control biológico que limitan las enfermedades y plagas de las plantas, y sin las cuales

la única alternativa serían los sistemas más intensivos, que utilizan plaguicidas potencialmente nocivos.

En la zona viven poblaciones numerosas de abejas y otros insectos polinizadores que han desaparecido en otros muchos lugares de Europa. Cada pueblo de Tarnava Mare posee centenares de colmenas que continúan una tradición ininterrumpida de la zona. El valor de los bienes públicos de carácter agrícola vinculados a la función polinizadora de las abejas es considerablemente superior al importe comercial de los productos obtenidos con la apicultura.

Conservación de los recursos hídricos y prevención de los incendios. Los paisajes abigarrados de esta comarca, con sus arroyos serpenteantes, marjales que se anegan respondiendo al ciclo de las estaciones, prados y riberas arboladas, encierran una gran capacidad para absorber el exceso de lluvia y liberarlo después lentamente. De este modo contribuyen a mitigar las inundaciones estacionales, ahorrando con ello daños a los pueblos y ciudades situados aguas abajo, evitando la erosión del suelo y mejorando la calidad del agua. La capacidad de estos mosaicos de tierras AVN para almacenar el agua y evacuarla poco a poco alivia también los efectos de la sequía y del cambio climático.



A photograph of a forest floor with several wooden logs and planks. The logs are cut into sections, showing the natural wood grain and some knots. The planks are laid out horizontally. The background is a mix of brown soil, fallen leaves, and tree trunks. A semi-transparent dark grey rectangle is overlaid on the upper half of the image, containing the title text.

La función de la silvicultura en la producción de bienes públicos

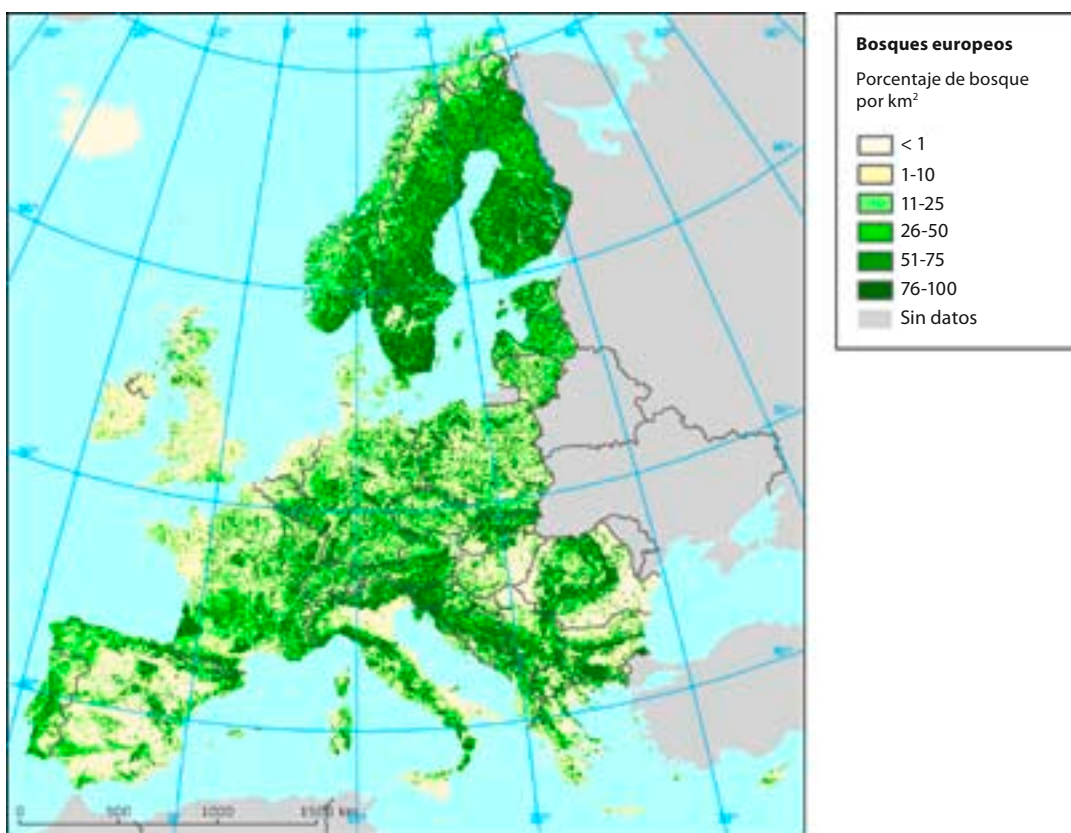
Los bosques y otras superficies forestales de la Unión Europea (UE) son tan importantes como las zonas cultivadas en relación con el suministro de bienes públicos. Necesitamos los bosques para afrontar los desafíos actuales, especialmente el cambio climático y la pérdida de biodiversidad. Los programas de desarrollo rural (PDR) apoyan la gestión sostenible de los bosques existentes y la creación de otros nuevos, con los consiguientes beneficios para nuestra calidad de vida y para la vitalidad de algunas de las regiones más remotas de Europa.

Los bosques europeos cubren 155 millones de hectáreas, el 37 % de la superficie terrestre de la UE⁽⁶⁾, contribuyendo a la protección del suelo, de los recursos hídricos y de

la biodiversidad, al almacenamiento de carbono y a la producción de materias primas y puestos de trabajo en el sector de las energías renovables. Además, por supuesto, siguen proporcionando

madera aserrada, paneles de madera, pasta para la industria papelera y otros productos no tan comunes, como bayas y setas, caza y corcho.

Figura 3. Distribución de los bosques en Europa, según el inventario Corine de ocupación del suelo 2000



Fuente: Comisión Europea, 2007: Mapa paneuropeo de las zonas forestales y no forestales 2000. Centro Común de Investigación, Instituto de Medio Ambiente y Sostenibilidad.

⁽⁶⁾ – Informe de 2009 de la Comisión Europea sobre la ejecución de la estrategia forestal establecida por el Reglamento (CE) nº 1698/2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural, durante el período 2007-2013, DG Agricultura y Desarrollo Rural, Dirección H: Desarrollo Sostenible y Calidad de la Agricultura y el Desarrollo Rural, Unidad H.4. Bioenergía, biomasa, bosques y cambio climático.

Del total de la superficie de bosque, 129 millones de hectáreas son susceptibles de aprovechamiento (?). Los principales países productores de madera son Suecia, Alemania, Francia, Finlandia y Polonia, pero en la mayor parte de los bosques europeos el volumen de madera extraído no guarda relación con el crecimiento anual y algunos bosques han dejado de estar sujetos a control.

Aunque subsiste la preocupación por los problemas de deforestación en otras partes del mundo, la cubierta forestal de la UE ha aumentado a lo largo de las últimas décadas, como resultado de la inversión pública en repoblación y en la recuperación natural de las tierras marginales. Las zonas de bosque más extensas se encuentran en Suecia, España, Finlandia y Francia, pero, como muestra la figura 1, algunas regiones europeas cuentan

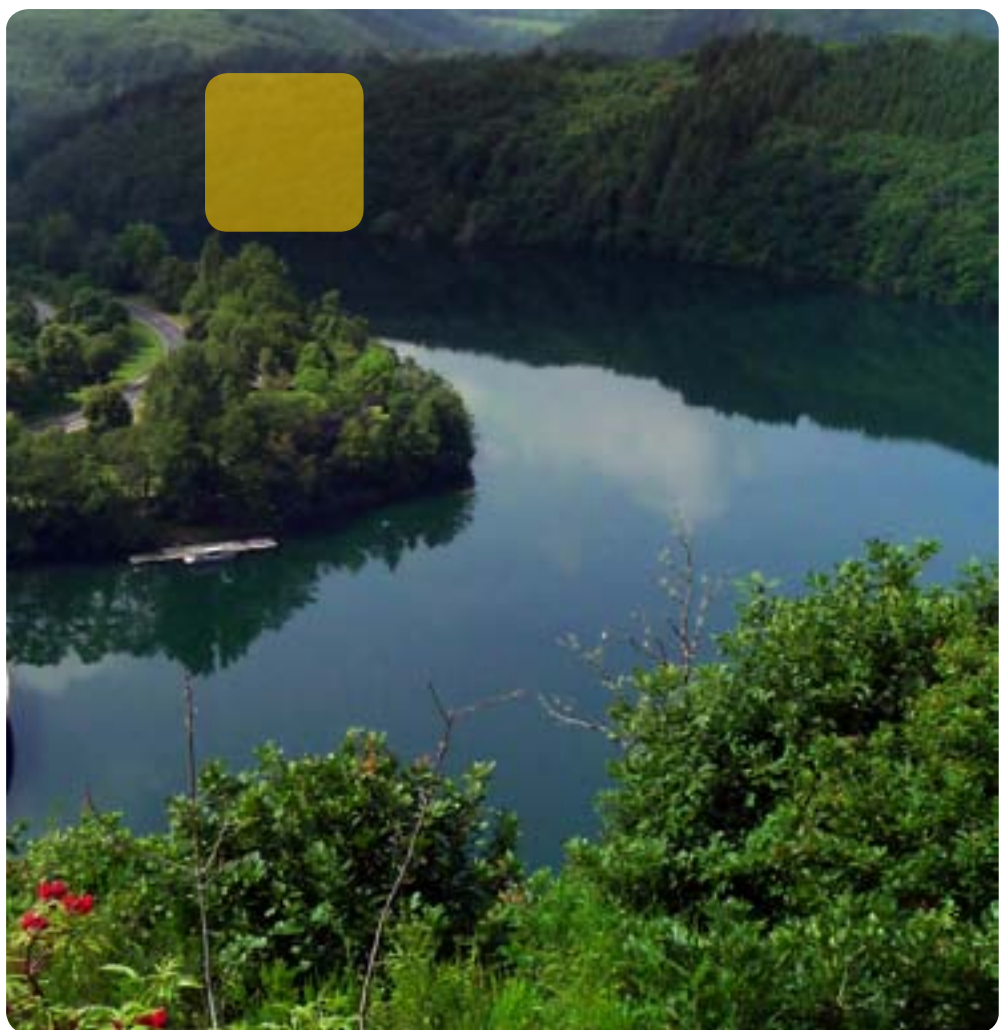
actualmente con una superficie forestal muy escasa.

Existen muchos tipos de bosque, desde las plantaciones explotadas de forma intensiva para obtener madera y pasta de papel hasta los bosques «primitivos» de tipo natural o seminatural de los que se extrae madera en menor proporción, pero que representan ricos yacimientos de carbono, biodiversidad, caza, frutos y hongos silvestres. Estos bosques constituyen una reserva importante de especies forestales de gran diversidad genética, que podrían resultar de gran utilidad a medida que los silvicultores adaptan las plantaciones al cambio climático.

Las múltiples formas en que los bosques pueden contribuir a reducir el carbono de la atmósfera presentan una gran complejidad. Durante su fase de

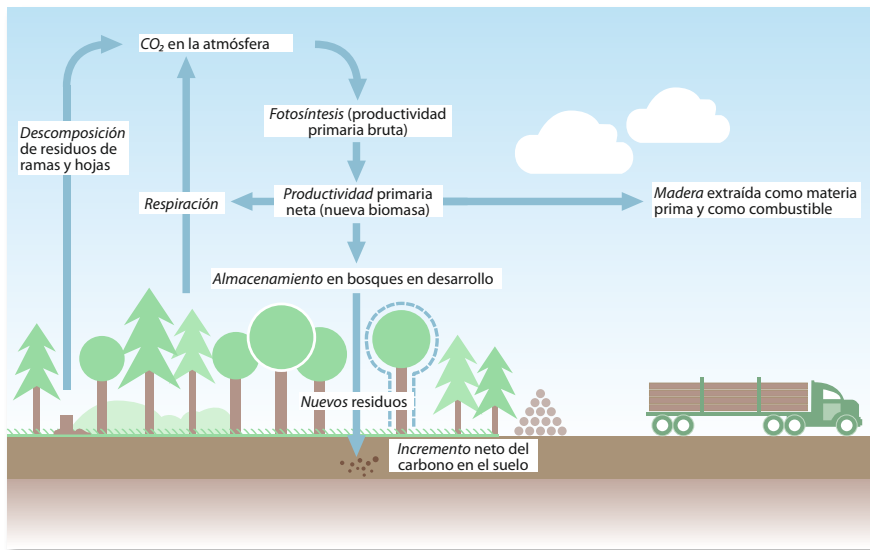
crecimiento activo, los árboles absorben el carbono atmosférico, almacenándolo en sí mismos y en el suelo. Una parte de ese carbono es devuelto a la atmósfera a medida que los árboles envejecen y se descomponen, o cuando se utilizan como combustible, pero con los nuevos retoños comienza otra vez el ciclo de absorción.

La energía renovable basada en el aprovechamiento de la leña como combustible es tan solo uno de los medios por los que los bosques nos ayudan a alcanzar nuestros objetivos relacionados con el carbono. Por ejemplo, el empleo de la madera para la edificación y la fabricación de muebles puede crear nuevas reservas de carbono durante siglos, y el mantenimiento de los suelos forestales contribuirá a maximizar su capacidad de almacenamiento de carbono.



© T. HUDSON

(?) – Datos correspondientes al año 2005 tomados del informe estadístico y económico 2010 sobre el desarrollo rural en la Unión Europea (DG Agricultura y Desarrollo Rural).

Figura 4. El ciclo del carbono en los bosques

Fuente: Estadísticas forestales 2010. Los bosques del Reino Unido y el cambio climático.

Gestión de los bosques

La gestión de los bosques se lleva a cabo de distintas formas y para distintos propósitos, pero la silvicultura multifuncional es especialmente importante en relación con el suministro de bienes públicos.

La importancia relativa de los distintos bienes públicos ligados a un tipo de bosque en particular depende de diversas circunstancias. Los bosques pueden proteger a los suelos de la erosión, absorber las variaciones del caudal de las aguas en las cuencas fluviales y regular el ciclo hidrológico. En España, por ejemplo, la principal función del 88 % de los bosques⁽⁸⁾ está relacionada con la protección contra la erosión del suelo y la desertificación, en un país con laderas escarpadas y precipitaciones escasas e irregulares.

Las especies que pueblan los bosques representan conjuntos importantes de biodiversidad para cualquier ecosistema terrestre. Y, como es evidente, los bosques han ocupado un lugar tan destacado en nuestras vidas y durante tanto tiempo que constituyen un componente precioso de nuestra herencia cultural e histórica y siguen conformando nuestros paisajes.

Sin embargo, lo que no podemos asumir como evidente es la buena salud de la fauna y flora de los bosques.

La silvicultura multifuncional, definida como la basada en unos bosques con ecosistemas naturales que cumplen múltiples funciones productivas y sociales, garantiza el suministro de bienes públicos medioambientales (protección del aire, del suelo y del agua, y conservación de la biodiversidad) y sociales (patrimonio cultural, usos recreativos y atractivos paisajísticos).

En las ciudades y en sus periferias, donde viven en la actualidad la mayoría de los europeos, los bosques proporcionan aire puro y agua fresca, reducen el polvo, el calor y el ruido, y ofrecen un lugar ideal para el esparcimiento y el ocio al aire libre.

La gestión de los bosques puede variar de acuerdo con su titularidad. El 60 % de los bosques de la UE son de propiedad privada⁽⁹⁾ y la mayor parte de las explotaciones forestales tienen menos de 5 hectáreas, pero tanto los porcentajes como el tipo de propiedad difieren mucho en los distintos países de Europa. Portugal es el país con mayor porcentaje de bosques de titularidad privada, más del 90 %, seguido

de Austria, Suecia y Francia⁽¹⁰⁾. En unos casos, las propias explotaciones sirven de residencia para sus titulares, como suele ocurrir en Suecia, o bien forman parte de un conjunto mayor de explotaciones propiedad de empresas privadas.

Los bosques de titularidad pública pueden pertenecer a entidades oficiales de ámbito nacional o regional, o bien a otras instituciones públicas, como municipios, mancomunidades o juntas vecinales. Los objetivos del régimen de titularidad pública suelen centrarse en la silvicultura multifuncional, especialmente en las proximidades de los pueblos y ciudades donde se valora la función recreativa de los bosques, o en la silvicultura de conservación practicada en las zonas con suelos frágiles, en las regiones montañosas y en los bosques primitivos. Existen asimismo empresas forestales de titularidad pública, como en Irlanda, y en muchas zonas rurales el empleo que estas generan contribuye directamente a la vitalidad rural. En el Reino Unido, las plantaciones de coníferas propiedad del Estado se orientan principalmente al suministro de bienes públicos, pero desempeñan también un papel importante en la oferta regular de materias primas para las industrias de transformación locales.

⁽⁸⁾ – Información forestal de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) por países: España. Disponible en: <http://www.fao.org/forestry/country/en/esp/> (último acceso el 6 de junio de 2010).

⁽⁹⁾ – Informe de 2009 de la Comisión Europea sobre la ejecución de la estrategia forestal establecida por el Reglamento (CE) nº 1698/2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural, durante el período 2007-2013, DG Agricultura y Desarrollo Rural, Dirección H: Desarrollo Sostenible y Calidad de la Agricultura y el Desarrollo Rural, Unidad H.4. Bioenergía, biomasa, bosques y cambio climático.

⁽¹⁰⁾ – FAO (2006): «Evaluación de los recursos forestales mundiales», informe principal, Roma (Italia).

Función de la política de desarrollo rural

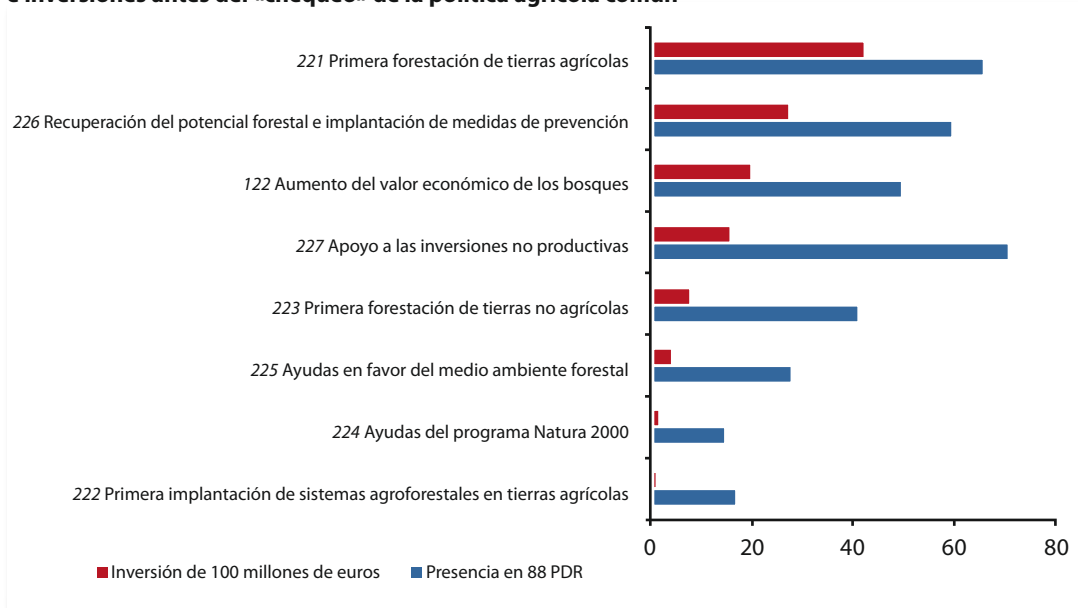
La Unión Europea no cuenta con una «política forestal común», como sucede con la agricultura o la pesca, pero mantiene el principio común subyacente de la multifuncionalidad en la silvicultura europea. Así ha quedado reflejado en la Estrategia Forestal de la UE, en la que se menciona la gestión sostenible de los bosques como

la principal herramienta para el suministro de bienes públicos.

El principal mecanismo de financiación para apoyar una gestión forestal capaz de suministrar bienes públicos es el pilar 2 de la política agrícola común (PAC), aunque muchos Estados miembros también conceden ayudas estatales. Estos últimos pueden optar por cualquiera de las ocho medidas de los PDR consagradas

específicamente a la silvicultura, la mayor parte de las cuales corresponden al eje 2 e insisten especialmente en la gestión forestal sostenible. El importe total destinado a estas medidas para el período 2007-2013 se eleva a 12 millones de euros, pero, como muestra la figura 5, las medidas más utilizadas no son necesariamente las que concentran la mayor proporción de fondos públicos.

Figura 5. Medidas de tipo forestal en todos los programas de desarrollo rural (2007-2013). Frecuencia e inversiones antes del «chequeo» de la política agrícola común



Fuente: Punto de Contacto de la REDR a partir de datos de la Comisión Europea (2009).



© CLUNIE KEENLEYSIDE



© T. HUDSON

Una de las medidas más frecuentes es la forestación de terrenos agrícolas, ya sea mediante la plantación de árboles, ya sea mediante la protección de la regeneración natural. Muchas de estas nuevas zonas de bosques ocuparán terrenos que ahora se dedican a pastos. Los pagos para la introducción de nuevos sistemas agroforestales que combinen en una misma superficie la agricultura extensiva con la silvicultura se aplicaron por vez primera en 2007, pero ahora ya se utilizan en 17 PDR, principalmente en los países mediterráneos, en Hungría y en el Reino Unido.

La medida para el apoyo a las inversiones medioambientales «no productivas» se utiliza con gran frecuencia, figurando en 71 de los 88 PDR. En Suecia, esta medida afecta a 65 000 hectáreas de los bosques

y zonas de arbolado de mayor valor ecológico, y en Berlín-Brandemburgo (Alemania) el objetivo propuesto consiste en modificar el carácter monoestructural de los bosques, preservando y desarrollando los lugares y zonas protegidas del programa Natura 2000.

El aumento del suministro de bienes públicos medioambientales y sociales en los bosques europeos va acompañado de una serie de problemas para los silvicultores, los propietarios y las administraciones públicas. El suministro de bienes públicos como la calidad del agua, la biodiversidad y el cuidado del suelo requiere por lo general un enfoque «a escala del paisaje», mientras que la propiedad de los bosques suele estar fragmentada. La selección de los emplazamientos idóneos

y la gestión de los bosques orientadas al almacenamiento de carbono y a la conservación del suelo, y la mejora de la capacidad de respuesta del mismo frente a los efectos del cambio climático, exigirán probablemente mayores esfuerzos de investigación, nuevos conocimientos, una definición precisa de los objetivos y un seguimiento estricto. El instrumental que ofrecen los PDR puede ayudar a solucionar estos problemas, no solo con las ayudas financieras destinadas a la gestión forestal sostenible, sino también con asesoramiento y orientación, formación y servicios de mercadotecnia. El intercambio de experiencias entre los Estados miembros será un aspecto importante de este proceso y el Punto de Contacto de la REDR ha puesto en marcha una iniciativa temática en este sentido.





© HEDENÄSETS NÄRVÄRME AB



Bosques que producen energía renovable en Suecia

Los Estados miembros están aplicando una amplia variedad de medidas PDR para ayudar a los propietarios de bosques a ser más competitivos en el mercado de las energías renovables. El mayor uso de la energía obtenida de la leña, en sustitución de los combustibles fósiles, contribuirá a reducir las emisiones globales de gases de efecto invernadero.

En el clima frío del norte de Suecia, la central de calefacción local de Hedenäset suministra calor generado mediante bioenergía a todos los edificios municipales del pueblo y a unas cuarenta viviendas particulares. Hace tres años, todos estos edificios se calentaban utilizando gasóleo o electricidad. La central de calefacción pertenece a nueve empresarios locales, algunos de ellos agricultores y propietarios de bosques,

que construyeron directamente la mayor parte de la propia central y del sistema de distribución del calor. Sus empresas se ocupan de la gestión de la central, lo que permite reducir los costes de mantenimiento. La inversión total en la central ascendió a 694 000 euros, correspondiendo 192 000 euros al apoyo del PDR.

Los residuos de la tala aportados por los propietarios de bosques locales sirven como combustible, pero está previsto quemar también alpiste arundináceo, cosechado por los socios en sus propias explotaciones. La central suministra aproximadamente 1,6 MW de potencia, pero tiene capacidad para llegar hasta los 2 MW, dado que otros propietarios de viviendas desean conectarse también a la red de distribución.



Protección de los bosques italianos contra los daños producidos por los incendios y las tormentas

La protección de los recursos forestales para que puedan seguir suministrando productos comercializables y bienes públicos ha sido desde hace mucho tiempo una prioridad de la UE. Los riesgos principales son los daños causados por las tormentas e inundaciones en el norte y centro de Europa, y por los incendios forestales en las regiones centrales y mediterráneas. Se prevé que los actuales PDR apoyarán más de 120 000 iniciativas dirigidas a proteger o restaurar más de 2 millones de hectáreas de bosques amenazados.

En Italia, muchos de sus bosques autóctonos representan no solo una fuente abundante de biodiversidad, sino que proporcionan además una útil protección contra la erosión a los suelos vulnerables. En Umbría, una zona importante de la red Natura 2000 que sufrió daños a raíz de un incendio se está recuperando satisfactoriamente una vez que los fondos del PDR ayudaron a retirar los árboles muertos o dañados, a repoblar la zona con especies autóctonas de roble (*Quercus cerris*, *Q. pubescens*) y a renovar una plantación de pinos (*Pinus nigra*) intercalando diversas especies de árboles de hoja caduca. El suelo de la zona es escarpado, y aunque gran parte del trabajo tuvo que realizarse a mano para no perjudicar el frágil ecosistema, el apoyo del PDR hizo posible que este pueblo de montaña restaurara la zona y ofreciera empleo local. En la fotografía se puede ver el lindero de la zona restaurada, que discurre en diagonal desde el ángulo superior izquierdo hasta la parte derecha del borde inferior.



Valores socioeconómicos y culturales de los bienes públicos suministrados por la agricultura y el desarrollo rural



Los bienes públicos desempeñan un papel importante como factores esenciales para el desarrollo a largo plazo de las zonas rurales. Esto implica la mejora de los recursos culturales, históricos, humanos y medioambientales, y la potenciación de su papel en el crecimiento socioeconómico sostenible.

El suministro de bienes públicos en las zonas rurales de Europa puede estimular de manera importante el desarrollo económico de las mismas. Esto es especialmente cierto en el caso de los bienes públicos asociados con la agricultura, como la vitalidad rural, la seguridad alimentaria y el bienestar de los animales. Los productos rurales tradicionales y el turismo rural pueden basarse también en atributos medioambientales de carácter público, como un paisaje natural excepcional, la calidad del aire y del suelo o la biodiversidad específica de una región. Estas características pueden desempeñar un papel esencial para atraer a las inversiones y promover las actividades económicas, con los consiguientes beneficios para la economía y la calidad de vida de la comunidad local. La economía de algunas zonas rurales depende, total o parcialmente, de su entorno natural, por lo que el suministro de estos bienes públicos puede ir ligado, en buena medida, a la conservación de dicho entorno natural a través de unos métodos de producción apropiados.

Los programas de desarrollo rural (PDR) de los Estados miembros de la Unión

Europea (UE) ofrecen apoyo para el fomento de la agricultura sostenible, la mejora de la calidad de vida de las zonas rurales y el estímulo a la diversificación de las actividades económicas. Muchas de estas actividades contribuyen al sostenimiento de las comunidades rurales mejorando sus infraestructuras y desarrollando nuevos servicios y productos basados en las ventajas naturales que las distinguen. Ayudando a sostener una masa crítica de población rural, dichas actividades conforman el bien público conocido como «vitalidad rural».

Vitalidad rural

La vitalidad rural representa la combinación de las facetas económicas, sociales y culturales del proceso de desarrollo rural. Se relaciona fundamentalmente con los activos agrarios, culturales e históricos de una zona rural determinada. La agricultura ayuda a mantener el empleo en las zonas rurales y, en unión de las actividades dirigidas a la conservación y mejora de los valores agrarios y medioambientales, aporta prosperidad socioeconómica a esas zonas. La vitalidad rural suele ser

el resultado de un proceso de larga duración que vincula la mejora de la viabilidad económica con el desarrollo de la producción agraria, de las infraestructuras locales de tipo social y de un mayor nivel de concienciación y autoconfianza de la comunidad rural (a través, por ejemplo, de la «identidad regional o local»).

Desafíos socioeconómicos

Las investigaciones más recientes indican que la vitalidad rural es crucial para el sostenimiento de las economías rurales y para la conservación de las capacidades y los métodos de producción rurales. Los flujos migratorios desencadenados por el proceso de ampliación de la UE de 2004 han supuesto un rápido aumento del número de jóvenes de las regiones rurales más pobres de la Europa centrooriental, especialmente de Polonia, que emigran a Europa occidental, con la consiguiente disminución del personal cualificado que permanece en ellas.

Como resultado, muchas zonas rurales se han ido despoblando progresivamente



© NATIONAL FUND WICKEN FEN



Centro de libélulas de Wicken Fen en el Reino Unido

Wicken Fen, una de las reservas naturales más antiguas del Reino Unido, ha alcanzado renombre internacional. También es uno de los mejores lugares del país para la observación de libélulas, habiéndose contabilizado últimamente en este humedal (*fen*) veinticuatro especies de este insecto, entre ellas alguna sumamente rara, como la libélula emperador. La reserva, situada en la campiña de Cambridgeshire, es una atracción turística de primer orden que recibe más de 37 500 visitantes al año (debido también, en parte, a la fama y popularidad de la ciudad que da su nombre al condado). A pesar de que las libélulas están en declive a nivel nacional, los humedales de Wicken Fen representan un hábitat excelente para su supervivencia a largo plazo. La extinción de las libélulas en esta comarca tendría efectos devastadores para muchas otras especies.

Esta reserva pertenece al National Trust, organización sin fines de lucro dedicada a proteger, mantener y facilitar el acceso del público a los edificios históricos, jardines, monumentos antiguos, bosques, reservas naturales y paisajes agrícolas. En 2009, el National Trust solicitó una subvención del eje 3 al PDR regional para desarrollar un nuevo producto turístico: un centro de libélulas. Se concedió una ayuda de 36 900 libras (41 870 euros) como contribución a los costes de instalación del centro, adquisición de equipos especializados, como microscopios, pantallas de vídeo y paneles indicativos en color, y construcción de estanques para las libélulas.

El centro se inauguró en julio de 2010 y desde entonces goza de una gran popularidad. Además de ser el único centro de su

clase que existe en Europa, en el mismo se organizan safaris de libélulas, visitas y recorridos guiados, así como cursos de formación, de tipo general o adaptados específicamente, a cargo de la Dragonfly Partnership. Se calcula que el centro permitirá atraer a unos 3 000 visitantes adicionales cada año, que aportarán a Wicken Fen unos ingresos anuales aproximados de 24 000 libras (27 245 euros).

Según nos comenta Fiona Bryant, Directora del Departamento de Desarrollo Rural Sostenible de la Agencia de Desarrollo para el Este de Inglaterra: «El centro de libélulas es un buen ejemplo de uso de la financiación del PDR para aprovechar las cualidades medioambientales de los fen y para desarrollar la zona como un destino turístico de calidad. El proyecto sirve además para cumplir los objetivos del PDR relacionados con la mejora del acceso a las zonas rurales y para tomar conciencia de la importancia de la biodiversidad».

El centro de libélulas está contribuyendo a la sostenibilidad a largo plazo y a la viabilidad económica y social de Wicken Fen y de las zonas rurales colindantes. Atrae a una multitud de turistas, con los correspondientes beneficios para las empresas locales, desempeña un papel esencial en la mejora de la diversidad y el acceso al medio rural y, a largo plazo, posiblemente contribuirá a atraer también nuevas inversiones hacia la zona y a la consiguiente mejora de las infraestructuras de transporte, sociales y culturales. Para más información, visite: http://www.wicken.org.uk/visit_dragonflycentre.htm



Clare Farm Heritage Tours, en la región del Burren, en Irlanda

La región del Burren, en el condado irlandés de Clare, es uno de los paisajes más singulares del país y de toda Europa, con sus grandes explanadas de piedra caliza formadas por losas (*clints*) y hendiduras (*grikes*). Se trata de parajes colmados de paisajes excepcionales, historia antigua, alicientes culturales y una naturaleza espectacular. La región del Burren ha sido designada, en casi toda su extensión, como zona especial de conservación (ZEC) acogida a la Directiva de la Unión Europea sobre hábitats, y una parte de este entorno excepcional y de su patrimonio histórico y cultural pertenece a fincas privadas, donde se limita el acceso y la actividad agrícola es objeto de controles estrictos.

Ya en 2009, varios agricultores locales se agruparon y decidieron crear una cooperativa para permitir el acceso del público a estos lugares. Son herederos de una tradición agraria de 6 000 años de antigüedad desarrollada en unos parajes en los que se han localizado más de cien sitios y monumentos arqueológicos, y en los que buena parte del paisaje se ha mantenido inalterado a lo largo de esos milenios.

Para aprovechar este patrimonio, nueve agricultores de North Clare fundaron la cooperativa Clare Farm Heritage Tours. Su objetivo es doble: por un lado, la diversificación de la actividad agrícola y, por otro, el desarrollo de un nuevo tipo de oferta turística capaz de provocar una respuesta importante del público y de conseguir beneficios a largo plazo para la población del condado de Clare. Con el apoyo del eje 4 del PDR irlandés, la cooperativa inició su andadura en 2009.

«Cuando uno nace en el Burren, la historia antigua y los métodos de producción que se aplican aquí desde tiempo inmemorial forman parte de su educación diaria desde pequeño. Estamos encantados de compartir con los demás estos conocimientos y de recibir las informaciones que los otros expertos en el Burren nos pueden aportar. Para nosotros, cada recorrido por las granjas es una gran experiencia,

por lo que queremos que sea también un día memorable para nuestros visitantes», dice Frank O'Grady, uno de los cooperativistas.

Clare Farm Heritage Tours forma parte de la Red de Ecoturismo del Burren, da empleo a trabajadores locales y tiene como objetivo promover el conocimiento del patrimonio, la arqueología y los métodos de producción antiguos, al tiempo que informa a los turistas sobre la vulnerabilidad del paisaje del Burren y la importancia de su conservación. Los recorridos turísticos son educativos y divertidos y los guías son personas que han vivido y trabajado en el Burren durante generaciones. La cooperativa, situada a una hora de viaje del frecuentado aeropuerto internacional de Shannon, genera efectos económicos positivos para la zona al atraer a nuevos visitantes al condado de Clare y dar trabajo a los agricultores locales. Constituye un buen ejemplo de cómo el suministro de bienes públicos medioambientales a través de la agricultura puede servir de base de partida para otras iniciativas de desarrollo rural de mayor envergadura. La iniciativa contribuye asimismo a reforzar la identidad local de la comunidad.

Este proyecto fue finalista de los Premios JFC a la Innovación en la Empresa Rural, en su edición de 2010.

Para más información, visite:
<http://www.farmheritagetours.com>



y tienen que enfrentarse con el problema del envejecimiento social y la desaparición de capacidades, productos y métodos de producción tradicionales. Dada la esencial contribución de la agricultura a las economías rurales de muchos Estados miembros de la UE, la conservación del patrimonio y del empleo agrícola ayuda a mantener el capital social. Por este motivo, la política de desarrollo rural desempeña una función esencial para la conservación de estas cualificaciones y para animar a los ciudadanos a establecerse en las zonas rurales o regresar a ellas. Constituye una vía de estímulo a la iniciativa empresarial y a la mejora de la

infraestructura social y cultural. Se espera de las zonas rurales que no se centren exclusivamente en un único tipo de actividad económica, es decir, en la agricultura. En vez de ello, el aprovechamiento de los bienes públicos locales ofrece una sólida alternativa a la agricultura.

El suministro de bienes públicos, y más concretamente de los de carácter medioambiental, puede tener consecuencias importantes para el desarrollo de los servicios turísticos y la vitalidad rural, especialmente en las zonas en que se concentran varios de los problemas mencionados anteriormente.

El fenómeno observado recientemente de familias jóvenes y personas mayores de algunos Estados miembros que abandonan las ciudades buscando la tranquilidad de las zonas rurales pone de manifiesto que la disponibilidad de infraestructuras adecuadas, como escuelas, servicios de salud, medios de transporte, telecomunicaciones, y tecnologías de la información y de las telecomunicaciones, constituye un factor de decisión importante para trasladarse al campo. Una zona rural que se esfuerce por desarrollar actividades económicas distintas de las agrícolas, basadas sobre todo en las ventajas medioambientales, tendrá más



posibilidades de animar a los jóvenes a establecerse en ella.

Desafíos para la PAC más allá de 2013

Las contribuciones de las redes rurales nacionales al debate sobre la política agrícola común (PAC) más allá de 2013, recopiladas por la Red Europea de Desarrollo Rural (REDR), han puesto de relieve una serie de problemas críticos que afectan a las zonas rurales. Uno de ellos es el relativo al nivel deseable para los bienes y servicios públicos y a la respuesta más adecuada en términos de políticas y financiación. La mayor parte

de los desafíos con que se enfrentan las zonas rurales tiene que ver con los objetivos económicos y consecuentemente sociales de la política de desarrollo rural, en particular el envejecimiento de la población, el éxodo del campo, la diversificación de las actividades económicas, la conservación de la biodiversidad y del medio rural, así como la adaptación al cambio climático compatible con el mantenimiento y fomento de la vitalidad rural.

Por su parte, el mantenimiento de la vitalidad rural está estrechamente relacionado con la existencia y el uso inteligente de los recursos medioambientales locales

y de los bienes públicos generados por la agricultura, con los cuales se pretende mantener de forma sostenible a la población de las zonas rurales e incentivar las actividades económicas diversificadas. La actual política de desarrollo rural de la UE dispone de diversos instrumentos destinados a estimular dichas actividades y que han obtenido resultados positivos, como se puede comprobar a la luz de los casos prácticos aquí presentados. Muchos de los actores participantes consideran esencial que la PAC del futuro mantenga sus esfuerzos encaminados a lograr que las comunidades rurales utilicen eficazmente tales bienes públicos para los fines socioeconómicos.

Municipio de Busko Zdrój, en Polonia

Busko Zdrój está situado en la parte meridional de la región polaca de Świętokrzyskie, 80 kilómetros al norte de Cracovia. El municipio, que alberga uno de los principales balnearios del país, goza de un gran renombre debido a sus manantiales sulfurosos y a su excepcional emplazamiento vecino a las montañas de Świętokrzyskie, en el amplio y pintoresco valle de Ponidzie, atravesado por el río Nida, y debido también a la benignidad de su clima. Es un centro turístico importante que atrae a quienes desean cuidar su salud en alguno de los nueve manantiales de aguas termales.

Otros atractivos turísticos del municipio son sus lugares Natura 2000, reservas naturales, parques nacionales, centros turísticos, estanques, santuarios de animales y plantas silvestres, monumentos históricos y los numerosos actos culturales organizados para atraer a los visitantes. Entre estos últimos se incluyen el Festival de Busko Zdrój, la Exposición Internacional de Fotografía de Ponidzie, la Feria de Floriański, el Festival Internacional de Música, el Festival de Folklore Internacional y el ciclo de conciertos «Un verano con Chopin».

Radzanow, una aldea situada a 3 kilómetros al sur de Busko, es famosa por sus dos estanques, uno de ellos destinado al baño y otro a la pesca, que ocupan un total de 23 hectáreas. La estrategia de desarrollo turístico de la Región de Świętokrzyskie para 2006-14 reconocía la importancia económica de los estanques de Radzanow y asumía como una de sus prioridades

potenciar el atractivo y las buenas condiciones de estos recursos medioambientales. Por su parte, «Guía soleada», la estrategia de desarrollo local del grupo de acción local, subraya la importancia única de los estanques para el sector del turismo rural.

En 2009, el municipio de Busko Zdrój solicitó al PDR polaco una ayuda del eje 3 para reacondicionar y mejorar las zonas circundantes de los estanques de Radzanow, al objeto de restaurar estos últimos y aumentar su utilidad para los fines turísticos.

La subvención de 500 000 zloty (128 125 euros) se empleó en mejorar y ampliar las zonas de playa, construir canchas de balonmano, renovar los viejos embarcaderos, crear áreas para juegos y merenderos, e instalar vallas de protección. Las nuevas zonas de recreo, inauguradas en el verano de 2010, ya han demostrado su popularidad tanto entre los turistas como entre los residentes locales y representan un valor añadido para la infraestructura turística existente en la localidad. También han servido para reforzar el atractivo turístico de Busko Zdrój y Radzanow. Estas mejoras de las posibilidades turísticas constituyen bienes públicos que han contribuido al mantenimiento de las empresas locales, por lo que actualmente Radzanow, debido a su proximidad a Busko, ha comenzado a desarrollar su propia infraestructura turística.

Para más información, visite: <http://www.busko.pl>



Políticas públicas
de apoyo a los bienes
públicos: un análisis
de la Red Europea
de Desarrollo Rural



Las medidas incluidas en los programas de desarrollo rural (PDR) contribuyen al suministro de bienes públicos. Entre estos, los de tipo medioambiental reciben una atención particular. Aunque las medidas que plantean unos objetivos claros en este ámbito absorben el grueso del presupuesto de desarrollo rural, existen muchas posibilidades que no han sido exploradas aún.

En octubre de 2008, la Red Europea de Desarrollo Rural (REDR) creó un grupo de trabajo temático sobre bienes públicos (GTT 3) para analizar la función y el potencial de la política

de desarrollo rural en la generación de bienes públicos relacionados con la agricultura. Este grupo examinó específicamente los bienes públicos medioambientales y la vitalidad rural, por ser estos

los principales bienes públicos a los que se dirigen los PDR (véase la figura 6).

Suboferta de bienes públicos

En su informe sobre las conclusiones de este trabajo, el grupo de expertos subraya la necesidad de adoptar iniciativas políticas dirigidas a garantizar una oferta de bienes públicos adaptada a las necesidades de la sociedad. Se menciona, en particular, el problema de la suboferta de bienes públicos. Esta situación de suboferta se atribuye a la escasez de incentivos a los agricultores para suministrar tales bienes públicos. Por consiguiente, se constata la necesidad de adoptar medidas políticas específicas que estimulen a los agricultores a dedicar sus esfuerzos a la gestión sostenible de los recursos naturales y a conservar los hábitats y paisajes rurales de valor medioambiental.

El grupo hace hincapié en el importante potencial de la agricultura para el suministro de bienes públicos. A este respecto, es preciso prestar una atención especial a la aplicación de métodos de producción sostenibles y velar por la continuidad del

Figura 6. Selección de bienes públicos analizados por el grupo de trabajo temático 3

Ejemplos de bienes públicos

1	Paisajes agrícolas
2	Biodiversidad agrícola
3	Calidad del agua
4	Disponibilidad de agua
5	Funcionalidad del suelo
6	Estabilidad del clima: almacenamiento de carbono
7	Estabilidad del clima: emisiones de gases de efecto invernadero
8	Calidad del aire
9	Capacidad de respuesta a las inundaciones e incendios
10	Vitalidad rural

Fuente: GTT 3 de la REDR. Bienes públicos e intervención pública.

uso del suelo en las zonas en riesgo de marginación y abandono de tierras. El grupo sostiene que las medidas políticas deben tener como objetivo hacer frente a estos riesgos tratando de producir bienes públicos que respondan a las demandas sociales.

Potencial de la política de desarrollo rural

Basándose en la revisión de 88 PDR nacionales y regionales, el grupo descubrió que, de las 38 medidas que pueden cofinanciarse con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), 31 estaban dirigidas a fomentar la vitalidad rural, 30 a mejorar los paisajes agrícolas y 29 a promover la biodiversidad agraria. Muchas de estas medidas poseen el potencial necesario para suministrar bienes públicos concretos.

Las medidas del FEADER capaces de generar bienes públicos se clasificaron en tres grandes grupos:

- *Pagos para zonas específicas*, que ofrecen incentivos a los agricultores para aplicar métodos de producción

beneficiosos (por ejemplo, medidas agroambientales o destinadas a zonas con dificultades) o para facilitar la aplicación de las medidas obligatorias del programa Natura 2000 a través de pagos compensatorios que contrarresten las desventajas económicas específicas de una zona determinada.

- *Ayudas a la inversión*, que contribuyen a cubrir los costes de la inversión en capital físico (por ejemplo, las medidas para la modernización de las explotaciones y el desarrollo de infraestructuras), y subvenciones destinadas a financiar otras actividades en las zonas rurales, como la diversificación de la agricultura o las actividades turísticas.
- *Medidas de asesoramiento, formación y creación de capacidades* para mejorar el capital humano.

El objetivo de la gestión agrícola sostenible

La proporción mayor del gasto total previsto en el conjunto de los PDR corresponde a las ayudas a la gestión agrícola correspondientes a zonas específicas. Tales medidas se destinan por lo general

al mantenimiento de métodos de producción sostenibles en beneficio de la biodiversidad y de los paisajes agrícolas en particular, estando algunas de ellas enfocadas especialmente hacia la calidad del agua, la funcionalidad del suelo y el almacenamiento de carbono.

El grupo de trabajo concluye que, aunque estas medidas reducen el riesgo de abandono de tierras y estimulan los métodos de producción sostenibles, queda aún mucho margen de maniobra para la aplicación de otras opciones más focalizadas hacia la mejora y restauración de las zonas degradadas o para atender las necesidades de determinadas especies y hábitats en lugares concretos.

Promoción de las sinergias

También hay diversas medidas de apoyo a las inversiones en infraestructura que encierran el potencial necesario para reforzar toda una serie de bienes públicos de tipo medioambiental y social. Aunque el objetivo primario de algunas de estas medidas es básicamente de índole





© T. HUDSON

económica (mejorar la competitividad del sector agrícola), también se generan beneficios para el medio ambiente, en particular en los aspectos relativos a la calidad y disponibilidad de agua, funcionalidad del suelo y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, el grupo de trabajo considera que se debe insistir aún más en mejorar el diseño y la aplicación de las correspondientes medidas.

El apoyo a las inversiones en capital también puede contribuir a la vitalidad rural, ya sea ayudando a mantener la viabilidad económica de las explotaciones, ya sea ofreciendo alternativas de diversificación y creando de este modo nuevas oportunidades económicas en las zonas rurales.

No obstante, es un hecho que las medidas orientadas a los objetivos económicos, medioambientales y sociales no siempre actúan de forma que se

refuercen mutuamente. Las inversiones en capital destinadas a mejorar la competitividad de la agricultura pueden entrar en conflicto con las prioridades medioambientales y se encontraron algunos ejemplos de efectos contrapuestos de este tipo, relacionados en particular con la biodiversidad y el paisaje. Se pone así de relieve la necesidad de alcanzar un equilibrio adecuado entre los diferentes objetivos de las medidas de desarrollo rural, de introducir los mecanismos de salvaguardia adecuado y de aplicarlos de manera eficaz.

Desarrollo de los conocimientos y de las capacidades

Los conocimientos constituyen un motor importante de la conducta, y el grupo de trabajo halló que el asesoramiento, la información y la formación tienen efectos importantes para animar a los agricultores

a aplicar métodos de producción sostenibles. La inversión en medidas dirigidas a la mejora del capital humano y de la transferencia de conocimientos es aún reducida en el conjunto de los PDR, por lo que el grupo de trabajo destaca la importancia de aumentar los créditos presupuestarios de este apartado. Se debería prestar una atención especial a las actividades que contribuyan a divulgar la información sobre las conexiones entre los métodos de producción agraria y el entorno natural, y sobre los métodos más eficaces para aumentar la contribución positiva de la agricultura al medio ambiente.

Beneficios derivados

El grupo de trabajo debatió asimismo la importancia de los beneficios derivados de las medidas de desarrollo rural en relación con los resultados de tipo medioambiental. Estas medidas pueden tener consecuencias económicas indirectas

a través del estímulo del empleo, del turismo o de la fabricación de productos locales, y también de la capacitación de los agricultores y otros actores locales, contribuyendo a su vez a apoyar la vitalidad rural.

La selección de los beneficiarios, un factor esencial para el logro de resultados sostenibles

Con 153 000 millones de euros asignados al desarrollo rural durante el período de programación 2007-2013, cifra

que incluye la cofinanciación nacional, resulta evidente que el diseño, selección de los beneficiarios y ejecución de estos programas son factores importantes para contribuir al mantenimiento o mejora de muchos bienes públicos medioambientales y sociales.

El actual conjunto de medidas de los PDR orientadas a favorecer el suministro de bienes públicos medioambientales y la vitalidad rural incluye algunas dirigidas a objetivos específicos, como los programas agroambientales, mientras que otras, como las dirigidas a la agricultura

de semisubsistencia o a la modernización de las explotaciones, se proponen alcanzar metas más genéricas. El grupo de trabajo concluye que la obtención de resultados satisfactorios y el uso eficiente de los recursos exige un esfuerzo especial para mejorar la selección de los destinatarios de las medidas y para tener en cuenta las posibles sinergias entre las mismas. Los objetivos deben ser definidos con precisión y se ha de insistir especialmente en orientar a los beneficiarios de estas medidas hacia bienes públicos específicos que multipliquen los beneficios obtenidos.



La opinión del presidente

El GTT 3 está presidido por **Martin Scheele**, responsable de la Unidad de Medio Ambiente, Recursos Genéticos y Cooperación de Innovación Europea de la DG Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea. En la entrevista siguiente nos aporta nuevos puntos

de vista sobre el trabajo del grupo:

Las conclusiones del grupo de trabajo indican que el suministro de bienes públicos exige la adopción de medidas políticas, porque la demanda no va a poderse satisfacer exclusivamente a través de los mercados. ¿No se está condenando así a la agricultura europea a un estado permanente de dependencia de los fondos públicos, en vez de luchar por ser competitiva en el mercado?

Por un lado, resulta evidente que la agricultura de la UE debe estar en condiciones de responder a las señales del mercado. Pero si hacemos que todo dependa de las señales del mercado, el panorama acabará siendo desolador: intensificación agrícola en determinadas zonas y marginación y abandono de la tierra en otras, y el conjunto de la sociedad no se sentiría muy contenta con ello.

En otras palabras, el sector agrícola seguiría suministrando al mercado bienes privados como hasta ahora, pero el suministro de bienes públicos (por ejemplo, el cuidado del paisaje rural) disminuiría radicalmente. Esto no tiene nada de sorprendente: si nadie paga por los bienes públicos, nadie los producirá. Pero analicemos el problema de modo más positivo. Existen múltiples bienes públicos que pueden conseguirse a través de medidas políticas, pero para ello las medidas han de estar bien diseñadas.

Si estas intervenciones continuas deben formar parte integrante de la política agrícola de la UE, ¿cómo cree usted que reaccionarán los contribuyentes europeos, que ya padecen los efectos de la crisis económica?

La mayoría de la gente ya sabe que nada de lo que recibimos es gratis. Por eso solo tendremos que explicarles cómo se aplica este principio a nuestro caso. Seguiremos pagando los bienes privados producidos por los agricultores, como alimentos y materias primas, con dinero de nuestro bolsillo cuando hacemos la compra en el supermercado. Pero también tenemos que pagar los bienes públicos —como la buena gestión de los recursos naturales y el cuidado del paisaje, de la biodiversidad y de los hábitats— a través de los mecanismos de las políticas. Estos bienes públicos sencillamente no existirían sin una política adecuadamente financiada que, como es lógico, deberá ser lo más eficiente posible en términos de rentabilidad.

¿Qué conclusiones sobre el futuro de la agricultura europea ha extraído usted de su participación en el GTT 3?

Ahora creo que el sector agrícola de la UE tiene el potencial necesario para salir adelante en el mercado como proveedor de alimentos y otros bienes privados, al mismo tiempo que protege el medio rural, gestiona adecuadamente los recursos naturales y, en muchos casos, desempeña un papel importante en la sociedad rural. Si queremos aprovechar este potencial —especialmente en relación con el suministro de los bienes públicos demandados por la sociedad— necesitamos una política sólida y bien diseñada.

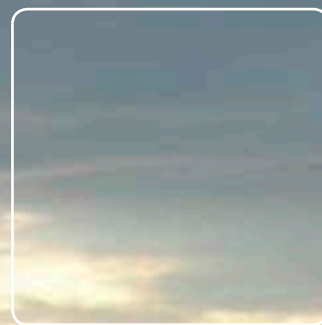


El grupo de trabajo temático sobre bienes públicos

El grupo de trabajo temático sobre bienes públicos (GTT 3) es uno de los cuatro foros de este tipo creados en el marco de la REDR. Sus doce miembros son expertos procedentes de toda la UE, entre ellos funcionarios de los ministerios nacionales del ramo y representantes de universidades y centros de investigación, ONG y grupos interesados, así como de la propia Comisión Europea. Los trabajos del GTT dieron comienzo en abril de 2009 y concluyeron con la celebración de un seminario, seguido por la publicación, el 10 de diciembre de 2010, de un informe sobre los bienes públicos en la agricultura.

Encontrará más información en: http://enrd.ec.europa.eu/thematic-initiatives/twg3/en/twg3_home_en.cfm

© PUNTO DE CONTACTO DE LA REDR



Desarrollo de los hábitats seminaturales de Estonia como bienes públicos

Pille Koorberg, Directora de la Oficina de Vigilancia Medioambiental del Centro de Investigaciones Agronómicas de Estonia, ha trabajado en los últimos diez años como asesora independiente en temas de desarrollo rural. Es miembro de diversos comités, entre ellos del grupo de trabajo temático «Bienes públicos e intervención pública» (GTT 3) de la Red Europea de Desarrollo Rural.

La evaluación de las medidas agroambientales ha sido una parte importante de la labor desarrollada por la Sra. Koorberg en el Centro de Investigaciones Agronómicas de Estonia. Recopila datos destinados a sus colegas del Ministerio de Agricultura y otros departamentos gubernamentales sobre los efectos de las medidas políticas en el medio ambiente rural de Estonia. Su oficina es responsable de coordinar la evaluación de todas las medidas del eje 2 incluidas en el Programa de Desarrollo Rural (PDR) estonio, centrado especialmente en el medio ambiente y en la gestión del suelo (por ejemplo, el programa agroambiental, el apoyo a las zonas desfavorecidas, los pagos correspondientes a la red Natura 2000, etc.).

Un aspecto fundamental de su trabajo consiste en desarrollar un indicador para la agricultura de alto valor natural (AVN) en Estonia. Este concepto ofrece nuevas posibilidades para identificar y proteger los paisajes valiosos y las actividades agrícolas tradicionales de este país. Sin embargo, existen problemas que reclaman urgentemente atención, como los relacionados con la estructura actual de usos del suelo, o con Natura 2000, la red europea de lugares de conservación de la naturaleza.

Con ocasión de los debates del GTT 3 de la Red Europea de Desarrollo Rural (REDR) sobre los bienes públicos, la Sra. Koorberg

ha tratado de destacar los principales bienes públicos generados por la agricultura en Estonia, como los hábitats seminaturales (praderas con arboledas y zonas de pasto, vegetación sobre sustrato rocoso (*alvar*), praderas del litoral, terrenos aluviales encharcados, etc.). Con ello pretendía poner de manifiesto la forma en que estos bienes públicos dependen actualmente de la política de desarrollo rural de la Unión Europea (UE), desde la perspectiva de un Estado miembro de menor tamaño, como es el caso de Estonia.

Estructura de usos del suelo

Para entender la actual agricultura estonia, afirma, es importante examinar la estructura de usos del suelo en general, ya que las tierras agrícolas representan menos del 20 % de la superficie total del país (la mitad del territorio son bosques y casi una cuarta parte son áreas pantanosas), con una distribución bastante irregular. Por otra parte, la agricultura no es la principal actividad desarrollada por la población rural, sino que siempre ha coexistido una mezcla de actividades agrícolas y forestales: «Las tierras de labor y los sistemas de cultivo "en medio del bosque" desempeñan funciones completamente distintas y, por tanto, requieren ser tratados de forma distinta», señala la Sra. Koorberg.

A su juicio, la situación actual de la agricultura no permite garantizar el suministro

sostenible de bienes públicos. Nos comenta, por ejemplo, que en lugar de utilizarla para el pastoreo o como pienso de acuerdo con los métodos de producción normales, «la hierba simplemente se corta y se abandona en el campo, sin intentar siquiera integrar esta actividad dentro de un planteamiento agrícola global».

Aunque la situación de los usos del suelo ha mejorado significativamente en los últimos años, debido sobre todo a los diversos programas de apoyo, asegura que sigue presente la amenaza del abandono de tierras, que se cumplirá indefectiblemente tan pronto como se materialicen los cambios de la política agrícola común (PAC).

Así ocurrirá especialmente en las zonas que ahora se conservan debido exclusivamente al régimen de apoyo, es decir, a los hábitats seminaturales, donde la producción nunca será competitiva si se abandonan a las fuerzas del mercado. Pero también ocurrirá en las zonas que se conservan para optar al régimen de pago único por superficie (RPUS), y no con fines productivos. «La disminución de los niveles de apoyo y el declive de la vitalidad rural (con la consiguiente falta de inversión en estas zonas) las hacen muy proclives al abandono —advierte la Sra. Koorberg—. Es fundamental apoyar el mantenimiento y desarrollo de las infraestructuras, especialmente en las zonas marginales».



© IIRI SELGE

La agricultura AVN en Estonia

Nos dice también que el desarrollo de la agricultura AVN sigue siendo «problemático» en algunos casos, debido a la falta de fuentes de datos de buena calidad, y explica que la actual estructura de usos del suelo solamente se conoce bien en las zonas registradas en el sistema de identificación de parcelas (LPIS) y en el sistema de apoyo a las explotaciones agrícolas (IACS). Sin embargo, no todas las zonas agrícolas de Estonia tienen la consideración de superficie agrícola útil (SAU) ni están registradas en los sistemas IACS/LPIS.

Por ejemplo, durante el período 2004-05, una «proporción bastante importante» de pastos y humedales en zonas de bosque, especialmente en el oeste del país, fueron excluidos de los pagos por superficie de la PAC porque no cumplían los requisitos del RPUS relativos a las tierras de producción normales (presentaban, por ejemplo, una densidad arbórea superior a 50 árboles o matorrales por hectárea, etc.). «La consecuencia fue que estas zonas fueron excluidas de las ayudas y de los sistemas de registro de tierras, pero sin que los agricultores dejaran por ello de explotarlas, al menos de momento», añade la Sra. Koorberg.

Los agricultores estonios se han sentido más de una vez «confundidos» por unas normas de la UE que excluyen unas tierras relacionadas muy directamente con el suministro de bienes públicos. «Las distintas

políticas no valoran suficientemente la agricultura tradicional. Los prados arbolados ricos en especies no se han protegido a lo largo de la historia por motivos que tengan que ver con la conservación de la naturaleza, sino como factor productivo complementario de los sistemas agrarios tradicionales», aclara la Sra. Koorberg.

Otros desafíos

Aunque los hábitats seminaturales son el componente mejor definido del concepto de agricultura AVN, existen aún «carencias importantes» en relación con los niveles de las ayudas destinadas a estas zonas en el contexto de las medidas políticas, a escala de la UE y de los Estados miembros. La Sra. Koorberg advierte de que cada vez es mayor la superficie de cultivo que se explota a niveles mínimos (reducción del pastoreo, etc.) simplemente porque no queda bastante gente en las zonas rurales. Asimismo opina que se deberían dedicar mayores esfuerzos a incentivar el regreso a las zonas rurales a través de acciones que apoyen la vida diaria (por ejemplo, infraestructuras, escuelas, comercios, etc.).

Otro de los desafíos consiste en que, de acuerdo con el actual PDR estonio, solamente se conceden ayudas para las tierras AVN a los hábitats seminaturales incluidos en el programa Natura 2000. Sin embargo, según diversas fuentes estadísticas, en Estonia existen unas 100 000 hectáreas de hábitats seminaturales, incluyendo las zonas que necesitan ser restauradas. De estas, solamente

73 000 hectáreas están protegidas por el programa Natura 2000 y el PDR de 2010 apoyaba únicamente la conservación de 23 500 hectáreas.

La red Natura 2000 es una prioridad, pero también existen otras zonas importantes con características AVN (por ejemplo, otros hábitats seminaturales, entre los cuales destacan los paisajes agrícolas que forman un mosaico de pequeñas parcelas y abundantes elementos paisajísticos naturales). «Es importante apoyar también a los agricultores que no pertenecen a la red Natura 2000, fomentando la creación y el mantenimiento de los distintos paisajes agrícolas de forma respetuosa con el medio ambiente».

Por último, la Sra. Koorberg afirma que queda mucho por hacer, especialmente en materia de comunicación, para modificar la mentalidad de los estonios en relación con la gestión del suelo: «Debido a nuestra historia y a la imagen carente de alicientes o incluso negativa que se tiene de la agricultura, las zonas rurales no atraen suficientemente a los jóvenes... La identidad de los agricultores sigue estando estrechamente ligada al cultivo de determinados productos, más que a la comercialización de un servicio o de una imagen». Sugiere que, además de competir en el mercado alimentario, Estonia debería empezar a vender sus productos y los valores turísticos de su campiña basados en los bienes públicos suministrados por la agricultura, como la gran abundancia de especies de sus prados y la riqueza de sus paisajes.

« ... Estonia debería empezar a comercializar los bienes públicos generados por la agricultura, como la gran abundancia de especies de sus prados y la riqueza de sus paisajes... »

Pille Koorberg, Centro de Investigaciones Agronómicas de Estonia

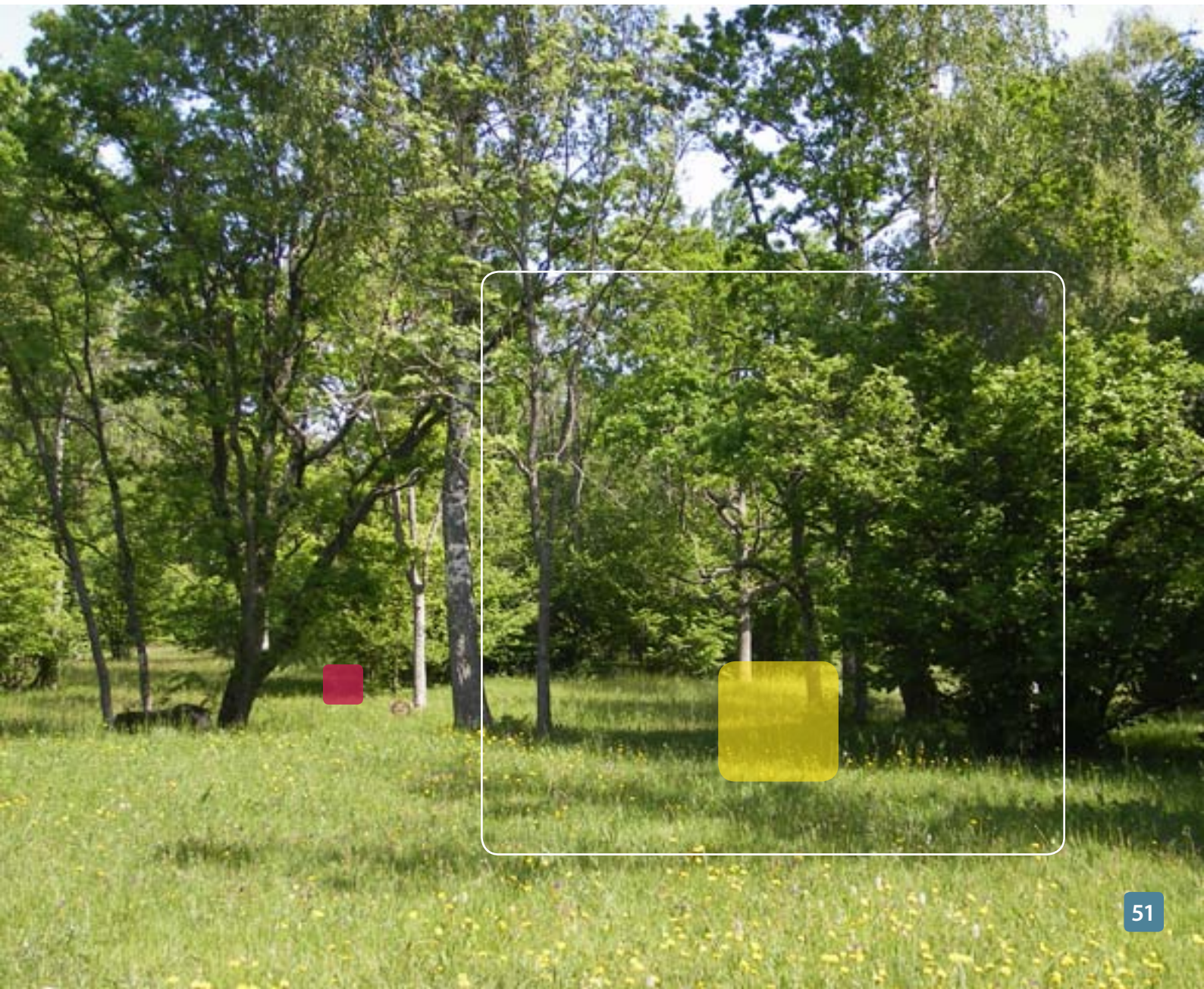
Enlaces útiles

Ministerio de Agricultura de Estonia:

<http://www.agri.ee/?lang=en>

Grupo de trabajo temático 3 «Bienes públicos e intervención pública»:

http://enrd.ec.europa.eu/thematic-initiatives/twg3/en/twg3_home_en.cfm



Promoción de la calidad de vida en las zonas rurales de Grecia



Fotini Epiphaniou es concejala de un pueblo de la periferia griega; con su dedicación, empuje y tesón ha contribuido a la recuperación de la prosperidad, del patrimonio y de la calidad de vida de una comarca que sufrió una enorme devastación a raíz de una serie de catástrofes naturales. La Sra. Epiphaniou ha apoyado las iniciativas dirigidas a promover la vitalidad rural en Grecia, entre ellas un innovador sistema para el almacenamiento y reciclado de residuos en las zonas rurales, un centro cultural con museo rural y teatro anexo donde se celebran actos culturales y seminarios, así como diversos proyectos de agroturismo.

Los antecedentes

Uno de los problemas más frecuentes de las zonas rurales es la necesidad de introducir elementos de modernización e innovación en las medidas de desarrollo rural orientadas al suministro de bienes públicos, como son los paisajes que contienen elementos del patrimonio cultural, la calidad del agua y otros aspectos no agrícolas que contribuyen a la vitalidad rural.

En este sentido, el pequeño municipio de Argalasti, en el monte Pelión, morada de los centauros en la mitología griega y próximo al célebre puerto desde el que Jasón y los argonautas iniciaron su periplo en busca del vellocino de oro, demuestra claramente con su ejemplo que es posible aplicar la renovación e innovación al suministro de bienes públicos, a través de un gran empeño personal en la identificación y priorización de

las necesidades en materia de desarrollo rural y en la captación de fuentes de financiación.

Este municipio sufrió en 2006 y 2007 una serie de inundaciones e incendios forestales que provocaron inmensos daños en la zona pesquera y destruyeron por completo grandes superficies de cultivo. Además de estos acontecimientos imprevistos, el abandono en que se hallaban el patrimonio tradicional y la infraestructura de servicios, unido a una actitud demasiado conservadora respecto a la innovación, aceleraron el declive de la vitalidad de esta zona rural.

Los logros

En los años siguientes a esas catástrofes, se ejecutaron proyectos de desarrollo rural en la zona por importe de alrededor de 5 millones de euros, bajo la guía y coordinación de la Sra. Epiphaniou.

Las intervenciones estaban enfocadas a mejorar la calidad de vida de los vecinos y a promover la recuperación del atractivo turístico de la zona.

Se introdujeron también tecnologías innovadoras en el diseño y organización de una nueva biblioteca digital, dirigida principalmente a la población juvenil de la zona. El objetivo consistía en utilizar la financiación del desarrollo rural para implantar un nuevo servicio de consulta y ayuda al estudio en las escuelas locales, poniendo asimismo la biblioteca a disposición del público en general y especialmente de los turistas durante la temporada veraniega. Según la Sra. Epiphaniou, «*se prestó una atención especial no solo al alcance y contenido de la biblioteca digital, sino también a su emplazamiento físico*», un hermoso edificio rehabilitado en la plaza del pueblo, y también a su promoción a través del sitio web del ayuntamiento, una guía



turística y carteles anunciadores. Se buscaron también las sinergias con instituciones con mayor experiencia, esto es, con la biblioteca digital de Volos, capital de la región, que prestó asistencia técnica durante la fase de estudio e instalación de los equipos. La biblioteca digital permitió complementar y mejorar la prestación de servicios educativos y turísticos, generando beneficios sociales para la zona y contribuyendo a su vitalidad.

También se produjeron bienes públicos de carácter medioambiental a través de la creación de un sistema de recogida y tratamiento de residuos que abarca la región sur del Pelión, más allá de los límites del municipio. Aunque la planta de reciclado ha comenzado a funcionar hace poco, está previsto producir y distribuir biogás en el futuro. Otra de las innovaciones introducidas se refiere a la producción de energía renovable por medio de generadores eólicos, que serán instalados por empresas privadas y supondrán para el municipio entre 100 000 y 200 000 euros en forma de ahorros de

energía o de aumentos de ingresos. La Sra. Epiphaniou sostiene: *«Esto permitirá al municipio cubrir una parte importante de sus costes de consumo de energía con bajos niveles de contaminación».*

Otro aspecto del suministro de bienes públicos medioambientales es el relativo al abastecimiento de agua. Un problema persistente del pasado, la escasez de agua, especialmente agudo durante el verano, se ha solucionado con la instalación de nuevos depósitos de agua, la perforación de pozos y la sustitución de las viejas canalizaciones por otras más modernas. Como consecuencia, tanto la población local como los turistas pueden disfrutar ahora de un suministro de agua constante y de mejor calidad.

Una serie de inversiones en actividades no agrícolas han favorecido la vitalidad rural con mejoras en las infraestructuras públicas y en los paisajes característicos del patrimonio cultural. Entre ellas cabe citar la restauración de los espacios y edificios públicos deteriorados, la

rehabilitación de las iglesias, la instalación de alumbrado público en los pueblos costeros y la iluminación y realce de elementos históricos como las plazas, fuentes, puentes y sendas tradicionales. Las obras de mejora no solo han servido para recuperar y aumentar el flujo de visitantes a la región, sino que han influido positivamente sobre la calidad de vida de la población local. Por otro lado, los agricultores pueden ahora acceder a sus fincas a través de nuevos y mejorados caminos rurales y disfrutar de sus ratos de ocio en espacios públicos que anteriormente aparecían «ensuciados» por actividades ilegales, como el consumo de drogas. Por su parte, los escolares locales disponen de nuevas infraestructuras, como servicios higiénicos en las escuelas (que no existían antes) y cerramientos que proporcionan más seguridad en los patios de recreo y centros escolares.

La tradición y la cultura local, algo descuidadas durante los últimos años, se han convertido en el núcleo esencial del desarrollo rural de la zona. Según indica la



© FOTINI EPIPHANIOU

« El compromiso de servicio con la zona y con su promoción es lo que más importa, y no las expectativas de reconocimiento y alabanzas por parte de la población local. »

Fotini Epiphaniou, concejala de Argalasti (Grecia)

Sra. Epiphaniou, los nuevos proyectos en este ámbito *«serán la fuerza que impulse la vitalidad rural»*. Dichos proyectos están destinados a poner en valor el patrimonio arquitectónico existente, e incluyen la restauración y rehabilitación de una escuela tradicional, utilizada actualmente como centro de exposiciones y museo de arte popular.

Las lecciones aprendidas

Los logros obtenidos con estas iniciativas de desarrollo rural en el municipio de Argalasti demuestran las múltiples facetas de los procesos a través de los cuales el desarrollo rural contribuye al suministro de bienes públicos.

A nuestra pregunta sobre qué consejo daría a otros agentes de las zonas rurales periféricas para la mejora de los servicios públicos y de la vitalidad rural, la Sra. Epiphaniou menciona cuatro aspectos clave que han caracterizado su propio trabajo como promotora del desarrollo rural y local. Primeramente,

la identificación de las necesidades de desarrollo rural y el establecimiento de prioridades; en segundo lugar, la elaboración desde el primer momento de estudios exhaustivos y serios, como base firme para la búsqueda de financiación; en tercer lugar, la insistencia y continuidad en la captación de las posibles fuentes de financiación; y, en cuarto lugar, la transparencia tanto en la fase de proyecto como en la de ejecución, incluyendo una comunicación eficaz con los participantes y afectados locales.

La Sra. Epiphaniou es un ejemplo viviente de las virtudes que deberían adornar a todo ciudadano rural: *«El compromiso de servicio con la zona y con su promoción es lo que más importa, y no las expectativas de reconocimiento y alabanzas por parte de la población local»*. Insiste en la importancia de tener *«una presencia diaria en la vida de la comunidad local»* y de esforzarse constantemente por alcanzar los objetivos propuestos. El perfil de un ciudadano rural distinguido debería incluir, además, una buena capacidad de

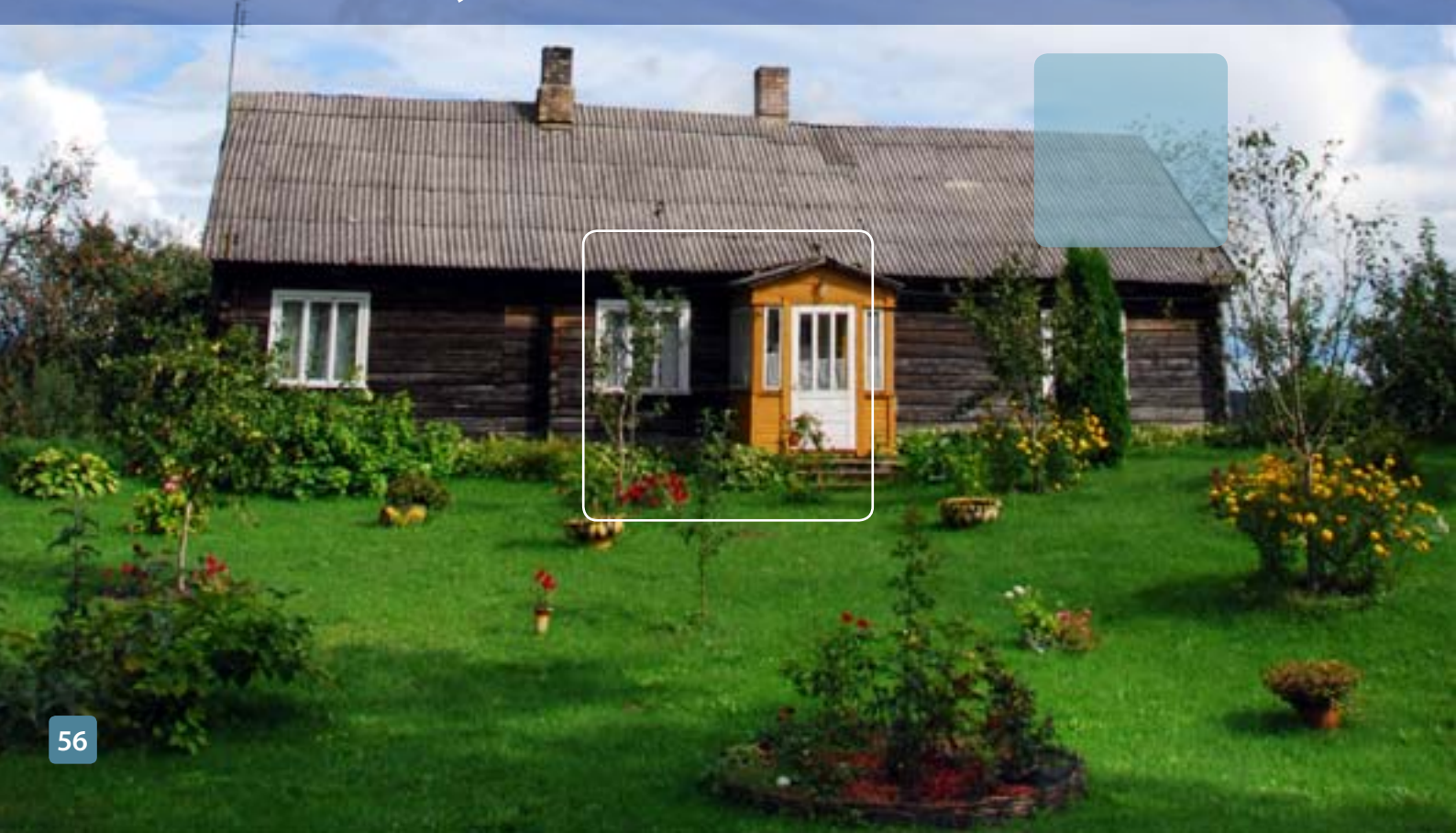
comunicación que le permita mantenerse constantemente en contacto con los ciudadanos locales y dar la máxima prioridad a sus necesidades al proponer nuevas iniciativas de desarrollo rural. La comunicación debería dirigirse tanto a los actores locales implicados en la realización de los proyectos como a los organismos regionales (la prefectura y las autoridades regionales) que desempeñan un papel esencial para identificar y obtener las posibles ayudas y llevar a cabo los proyectos encaminados a promover un entorno saludable y atractivo y, con carácter general, la «vitalidad rural».

De cara a su actual mandato de cuatro años, la Sra. Epiphaniou ha aprendido que el camino a recorrer consiste en *«dedicar los dos primeros años a realizar estudios y obtener financiación, y los dos restantes a llevar a cabo los proyectos»*. Afirma que *«vigilar de cerca todas las obras hasta que se terminen»* es la única garantía de que los proyectos se ejecutan puntualmente y de acuerdo con los objetivos de desarrollo rural prefijados.

© MILTIADIS GAITANAS



Reconocimiento de la diversidad regional como componente esencial de la política de desarrollo: el proyecto Teresa



Los responsables políticos y los grupos interesados en la agricultura europea podrán beneficiarse de las conclusiones de un proyecto de investigación que examina los tipos de interacción existentes entre el medio ambiente, el desarrollo rural, la sociedad y la agricultura en la Unión Europea (UE). El proyecto Teresa, cofinanciado con cargo al Sexto Programa Marco de la Unión Europea y desarrollado por doce institutos de investigación, ha registrado progresos en la identificación de algunos de los complejos vínculos que unen al medio ambiente con la economía rural y con los problemas socioeconómicos.

El objetivo global de Teresa consiste en mejorar las políticas dirigidas al desarrollo rural sostenible e integrado. Uno de sus aspectos más importantes es que ha permitido detectar la falta de capacidad de las actuales políticas agrícolas, rurales y regionales para reconocer y potenciar estas interdependencias. Ofrece asimismo una serie de recomendaciones para la formulación de las políticas dirigidas a abordar estos problemas. Los objetivos específicos del proyecto son los siguientes:

- Describir las principales interrelaciones existentes en las zonas rurales entre las actividades agrícolas, la economía y la sociedad rural y el medio ambiente.
- Desarrollar un «modelo de agencia» para demostrar las interrelaciones características de la agricultura con el resto de la economía rural y el medio ambiente, en los diversos tipos de zonas rurales que existen en Europa, así como el impacto de las políticas sobre el desarrollo de las mismas.
- Identificar y analizar las diferentes políticas de integración en relación con su

eficacia para la generación de bienes públicos a través de las actividades agrícolas y del desarrollo rural.

Diversidad e interacciones en las regiones

Teniendo presente que el objetivo de Teresa se centraba en la identificación de las interdependencias rurales, el proyecto analizó las fórmulas que podrían permitir a las regiones reforzar sus actividades en el marco de un modelo «cooperativo y territorial» en el que se integrarían las diversas redes de iniciativas, localidades o ecosistemas, con el fin de generar estrategias polivalentes que incluyan la agricultura y el desarrollo rural. El fruto de este tipo de estrategias serán unos productos y servicios que traerán consigo importantes beneficios económicos, sociales y medioambientales, como el turismo y la producción de energías renovables.

En su búsqueda de pruebas empíricas de las verdaderas interrelaciones rurales, el

equipo investigador llevó a cabo un «análisis de conglomerados» (*cluster analysis*) de las regiones europeas, lo que permitió identificar las necesidades regionales específicas y las diferentes cadenas de suministro presentes en determinadas regiones. A su vez, estas cadenas de suministro fueron objeto de un análisis ulterior a través de once estudios de casos, en los que se analizaron productos de dos clases: los productos específicos identificados por el territorio al que pertenecen (por ejemplo los caracterizados por una etiqueta de origen) y los productos normalizados, generalmente artículos convencionales con distintos patrones de consumo en los mercados locales, nacionales o mundiales.

Como consecuencia, este análisis permitió desarrollar una «tipología» de ocho regiones rurales en la UE. Cada una de ellas se distingue por una serie de rasgos específicos, como los tipos de productos que elabora, la extensión de sus cadenas de suministro, la distancia a los centros urbanos y el tamaño de estos, los niveles



© T. HUDSON

de empleo y la rentabilidad de las actividades agrícolas, el grado e integración de la agricultura en el desarrollo regional de las respectivas zonas, las características de la producción agrícola, ya sea intensiva o extensiva, la densidad de población y las cifras de emigración, la presencia de conflictos relacionados con la tierra o con otros recursos, la cooperación o competencia con otros sectores, el nivel de desarrollo económico, el alcance y la función de las tierras de alto valor natural, la importancia del turismo y el papel de las redes locales, etcétera.

En cada uno de los ocho tipos de regiones rurales identificadas, el equipo investigador analizó la forma en que afectan al desarrollo rural las interacciones e interdependencias entre las distintas estructuras de las redes agrícolas y el resto de la economía rural. Sebastian Beiglböck, del Instituto Austríaco de Estudios Regionales y Planificación Territorial, explica que este análisis «demuestra que las interacciones de los actores rurales y de las decisiones que adoptan ejercen una

influencia determinante sobre el desarrollo rural, por lo que deberían tenerse en cuenta en el diseño de las estrategias, con lo cual se reforzaría también el nivel local en las políticas de desarrollo rural».

Las recomendaciones sobre políticas incluyen un mayor suministro de bienes públicos

Como resultado de este extenso trabajo, el equipo investigador elaboró una serie de recomendaciones y estrategias para la formulación de las políticas orientadas al desarrollo rural integrado.

En primer lugar, se identificó la necesidad de adoptar una definición común y más amplia de zonas rurales y desarrollo rural en general, con el objetivo último de alinear la política de la UE con la dinámica económica y social que presentan actualmente las zonas rurales. Esto incluye el reconocimiento de las nuevas conexiones entre las zonas rurales y las urbanas, las redes formadas por los grupos interesados,

las nuevas preocupaciones en el ámbito medioambiental (pérdida de biodiversidad y cambio climático), la gobernanza y mayor capacitación en las zonas rurales, las tendencias en la organización de la cadena de suministro, etcétera.

En segundo lugar, por cuanto se refiere al diseño de políticas mejor enfocadas y de mayor impacto, sería preciso diferenciar los territorios rurales con arreglo a una tipología de regiones que tenga en cuenta su diversidad y la modalidad de desarrollo regional requerida y que haga corresponder las políticas con sus necesidades y atributos específicos. Con ello se lograría concentrar las políticas en las principales necesidades de las regiones europeas, adoptando, por ejemplo, un conjunto único de políticas para las «zonas rurales en fase de transición», «zonas rurales basadas en el turismo», «zonas rurales periurbanas» y demás tipos de zonas rurales.

En tercer lugar, la actual tendencia a prescindir del apoyo al mercado reflejada en

« Los efectos positivos provocarán una mejor integración de la agricultura con los objetivos de un desarrollo rural sostenible (en la esfera medioambiental, económica y social). »

Phillippe Fleury, investigador de la ISARA-Lyon

la política agrícola común (PAC) requiere nuevas inversiones y capacidades para mejorar el funcionamiento de la economía rural. Por consiguiente, las intervenciones políticas deberían tratar de desarrollar las capacidades regionales por medio de cadenas de suministro y cooperativas a escala regional. Esto podría lograrse mediante la organización de grupos de acción local de «nivel superior», capaces de poner en contacto a los mayoristas con los representantes del medio urbano y rural.

En cuarto lugar, la multifuncionalidad y el suministro de bienes públicos deberán desempeñar un papel más importante en las estrategias de desarrollo. Por este motivo es preciso prestar más atención al suministro de bienes públicos a través de las actividades agrícolas. Resulta interesante comprobar que el equipo

investigador confirmó que las actuaciones encaminadas a promover el consumo sostenible pueden ser muy beneficiosas desde el punto de vista económico. Por último, se destacó el concepto de proyectos y contratos territoriales destinados a promover una estrategia «de base local» en el apoyo a los bienes públicos, incluidos los de tipo medioambiental y social, así como el desarrollo de los productos acogidos a los programas de calidad de la Unión Europea.

Una nueva política para el desarrollo rural

Las conclusiones del proyecto Teresa sugieren que si las distintas regiones recibieran un tratamiento más ajustado a sus necesidades globales, los resultados derivados de las políticas coadyuvarían a un futuro más sostenible. Por consiguiente,

la política regional y la PAC deberán seguir distanciándose de los enfoques de arriba abajo basados en subvenciones, y adoptar un planteamiento más integrado que reconozca las múltiples interdependencias presentes en las zonas rurales y que contribuya mejor a su desarrollo. Phillippe Fleury, investigador de la ISARA (Escuela de Ingenieros de Alimentación, Agrónomos, de Medio Ambiente y de Desarrollo Rural) en Lyon (Francia), considera que «los efectos positivos provocarán una mejor integración de la agricultura con los objetivos de un desarrollo rural sostenible (en la esfera medioambiental, económica y social), además de una mayor diversidad regional y un mayor margen para que las regiones puedan definir su propio futuro».

Se puede obtener más información sobre el proyecto Teresa en: <http://www.teresa-eu.info/>





El posible impacto
de la reforma de la
política agrícola común
más allá de 2013.
El proyecto TOP-MARD



Entre marzo de 2005 y junio de 2008 se ejecutó un proyecto dirigido al análisis de la transición a un modelo de política europea basado en la multifuncionalidad de la agricultura y del desarrollo rural (TOP-MARD). Tenía como propósito estudiar la relación de la multifuncionalidad agrícola con el desarrollo sostenible de las zonas rurales y la influencia que las distintas reformas políticas pueden ejercer sobre esta relación.

El proyecto reunió a once centros de investigación de diferentes países europeos, y uno de los once casos investigados incluyó el análisis de las relaciones entre el modelo europeo de agricultura (orientado a la multifuncionalidad agrícola) y la política de desarrollo rural. El caso en cuestión se refería a Caithness and Sutherland, una remota comarca rural del extremo más septentrional de Escocia. Esta comarca ejemplifica el modo en que los conceptos de multifuncionalidad agrícola y pluriactividad actúan conjuntamente en la práctica. Caithness and Sutherland tiene en su haber una larga tradición de esfuerzos dirigidos a apoyar la regeneración socioeconómica, prolongados a través de organismos como los grupos Leader, entre otros.

El proyecto analizó en particular la forma en que los cambios en el uso del suelo modifican la economía local y rural, y las distintas estructuras (por ejemplo la

demográfica) afectadas por tales cambios. Se elaboró un modelo que permitía examinar escenarios alternativos de políticas en un horizonte aproximado de veinte años, comparándolos con las políticas actuales.

Más concretamente, el modelo de análisis empleado por TOP-MARD, denominado «Pommard» (Modelo para las políticas de multifuncionalidad agrícola y de desarrollo rural), abarca las complejas interrelaciones existentes entre las diferentes funciones, públicas y privadas, de la agricultura y de las explotaciones familiares, el desarrollo económico regional, la calidad de vida, la demografía y las políticas oficiales.

La preparación del proyecto, la elaboración del modelo y su adaptación a once regiones se llevó a cabo mediante un trabajo en equipo que incluyó el estudio de los datos estadísticos oficiales y de las investigaciones anteriores, así como

encuestas a agricultores, empresarios rurales, hogares y expertos regionales. Los grupos interesados regionales prestaron asesoramiento, contactos e información en cada una de las fases, desempeñando un papel fundamental en el comentario y la estructuración de los resultados.

Funcionamiento de Pommard

Con arreglo al modelo Pommard, los cambios de las políticas afectan al comportamiento de los agricultores introduciendo nuevos incentivos y desincentivos y alterando los flujos financieros «externos» de las regiones. Como consecuencia, los agricultores ajustan los usos del suelo y los métodos de producción, modificando por lo tanto la producción de bienes comercializables y no comercializables, los insumos utilizados y sus propios ingresos. Estos cambios, unidos a los producidos en los flujos financieros externos, repercuten en la economía y la

calidad de vida de la región, así como en su atractivo turístico. El resultado es que los cambios que se producen en la economía regional (a través del desplazamiento de la demanda de mano de obra) y en la calidad de vida influyen sobre la decisión de emigrar. Por lo tanto, se rastrean las consecuencias finales de cualquier cambio en las políticas, mediante un conjunto de indicadores de resultados que reflejan los cambios ocurridos en las variables de tipo económico y sociodemográfico, o relacionadas con la calidad de vida, la agricultura y el medio ambiente.

Análisis y conclusiones de los escenarios en materia de políticas

El proyecto TOP-MARD trataba, sobre todo, de averiguar los posibles efectos

de la reforma de la política agrícola común más allá de 2013. Los principales temas analizados fueron la agricultura, las economías regionales, la calidad de vida y el medio ambiente de las regiones en cada una de las hipótesis de trabajo siguientes: a) una reducción sustancial del presupuesto dedicado al pilar 1, sin traspasar recursos al pilar 2; b) la reasignación al pilar 2 de una proporción importante del presupuesto del pilar 1, ya sea a través de la «modulación» o de cualquier otra fórmula, y c) la presencia o ausencia de reasignaciones importantes entre los distintos ejes del pilar 2.

En general, TOP-MARD confirma que el problema inherente a cualquier trasvase de recursos del pilar 1 al 2 es la necesidad de cofinanciación nacional, lo que resulta discriminatorio para los países y regiones

más pobres. Por consiguiente, en paralelo con cualquier reforma se debería llevar a cabo una reasignación de fondos nacionales y locales al pilar 2, eliminando cualquier vínculo con la financiación recibida anteriormente de cualquiera de estos pilares.

La integración de la producción no comercializable, la calidad de vida y los aspectos demográficos (incluida la emigración) en un modelo de dinámica de sistemas es algo inédito y, aunque algunos consideran que Pommard refleja las limitaciones de la modelización a gran escala confrontada con la diversidad y complejidad de las regiones rurales europeas, otros ven en este proyecto un primer paso para la elaboración de modelos más realistas.



© OXFORELL



© OXFORELL

« **Las políticas agrícolas se coordinan mejor a los niveles regionales y locales con las restantes políticas nacionales y europeas de tipo regional, social y medioambiental, y en estos tiempos está claro que hace falta una mejor coordinación.** »

Dr. John Bryden, coordinador del proyecto TOP-MARD y profesor investigador en el NILF.

Por otro lado, es digno de notar que Pommard no siempre genera los mismos resultados (y por ende las mismas «recomendaciones» sobre políticas) que los análisis de tipo más convencional. Por ejemplo, los análisis convencionales de los cambios en las políticas agrícolas que implican alguna reducción de las subvenciones a los agricultores concluyen casi invariablemente que la renta agrícola y regional disminuirá. En cambio, los resultados del modelo Pommard demuestran que no es necesariamente así —y explican los motivos— cuando se tiene en cuenta el sistema regional *en su conjunto*.

El enfoque utilizado por TOP-MARD de un modelo de dinámica de sistemas suscita nuevos problemas e interrogantes que exigen más y mejores datos, así como una mejor comprensión de las respuestas prácticas a los cambios de las políticas y del mercado, y también de la eficacia y eficiencia en la ejecución de las políticas. Las nuevas prioridades políticas, unidas a la creciente diversidad de las regiones rurales de Europa, parecen exigir el desarrollo de modelos dinámicos más evolucionados, complejos e integrales del desarrollo rural sostenible y de las medidas políticas pertinentes.

Se siguen realizando investigaciones en este campo (sin financiación de la Unión Europea), y el Ministerio de Agricultura de Noruega ha encargado al Instituto Noruego de Investigación de la Economía Agraria (NILF), donde trabaja actualmente como profesor investigador el Dr. John Bryden, coordinador del proyecto TOP-MARD, la elaboración de un Libro Blanco sobre la multifuncionalidad en la agricultura y la política de desarrollo rural.

Se puede obtener más información sobre el proyecto TOP-MARD en: <http://www.abdn.ac.uk/~pec208/>



Opiniones sobre los bienes públicos en la agricultura

La creciente importancia de los bienes públicos en la agricultura y el desarrollo rural ha desatado un debate en la Unión Europea (UE), y una multitud de organizaciones que representan distintos intereses han tenido la oportunidad de dar a conocer sus opiniones.

Los agricultores ejercen variadas funciones. Producen alimentos asequibles, contribuyen a la seguridad alimentaria global, son los abanderados de la calidad y protegen la extraordinaria variedad de productos tradicionales europeos de gran valor. Actualmente se reconoce cada vez más su misión como suministradores de bienes públicos.

Aunque su número sea relativamente pequeño, los agricultores cuidan una gran proporción de las tierras de las que obtenemos no solo el alimento, sino también otros bienes medioambientales, como el aire y el agua limpios. Los agricultores que administran estas grandes extensiones de terreno están sometidos a presiones para que su labor de administración suministre el máximo volumen posible de bienes públicos, además de garantizar la producción alimentaria en cantidad y calidad.

Estas presiones provienen de distintos grupos. Los consumidores exigen cada vez más alimentos producidos con métodos de cultivo que se perciben como menos perjudiciales para el medio ambiente y preferiblemente como beneficiosos para el mismo. Las administraciones públicas

son muy conscientes de las amenazas planteadas por el cambio climático, el deterioro medioambiental y la pérdida de biodiversidad y ven en la agricultura un sector clave para conjurar estas amenazas. Los colectivos de activistas reclaman insistentemente una producción sostenible.

Trees Robijns, responsable de las políticas referidas a la agricultura de la UE en BirdLife International, afirma: «*La sociedad en general marcha por la senda ecológica. Los agricultores son uno de los principales grupos que pueden prestar servicios de apoyo a los ecosistemas. No se trata únicamente de lo que crece en los campos y de lo que pueden vender después*». Indica que «*las tierras agrícolas permiten el desarrollo de una variedad de especies*» y que la protección de estos recursos debería formar parte de la misión del agricultor. «*Destruir es fácil, pero volver a construir requiere mucho tiempo*», concluye.

Una cuestión de economía

El debate sobre los bienes públicos en la agricultura deriva inmediatamente hacia la economía. La Sra. Robijns añade que

el lema básico de la campaña de BirdLife International en esta materia es «*dinero público para los bienes públicos. El medio ambiente es un bien público. Si queremos que los agricultores suministren bienes públicos, debemos remunerarles por ello. Lo vemos como un contrato suscrito por los agricultores con la sociedad*».

Es una opinión que comparten las asociaciones de agricultores. La Federación Nacional de Sindicatos de Agricultores (FNSEA) de Francia declara que el concepto de bienes públicos «*muchas veces se reduce, en última instancia, al concepto de "servicios medioambientales"*». «*Sin embargo, para nosotros se trata de un concepto más amplio, que abarca desde la seguridad alimentaria, pasando por la calidad del aire, del agua y del suelo, hasta la trazabilidad de los productos, así como nuestro papel en la planificación y conservación de las zonas rurales. Se nos acusa a veces de no suministrar bienes públicos suficientes en relación con las demandas de la sociedad. Las expectativas son cada vez mayores, pero al mismo tiempo la sociedad no quiere pagar más por los alimentos. Debemos encontrar un equilibrio: más bienes públicos, pero a condición de disponer de más recursos*», añade.

Se trata de una opinión compartida por el COPA-Cogeca, órgano representativo de los agricultores y cooperativas agrarias, con sede en Bruselas. El COPA-Cogeca afirma: «Ciertamente no nos oponemos a la idea de dar prioridad a los bienes públicos, pero esto no debería hacer imposible la vida a los agricultores. Los agricultores europeos trabajan ya muy duro, de forma que si les exigimos más, también tendremos que apoyarlos más».

Reflexiones sobre la PAC

Estas reflexiones alimentan la discusión sobre el futuro de la política agrícola común (PAC) de la UE, aunque son únicamente una pequeña muestra de un diálogo más amplio sobre la forma en que se debe pagar el suministro de bienes públicos en general. Según el Sr. Buckwell: «... la gente no querrá pagar

por [los bienes públicos] a través de los precios de los alimentos. Los ciudadanos de la Unión y del mundo no están pagando los costes sociales reales de los alimentos que consumen».

Añade que alrededor del 0,5 % del producto interior bruto (PIB) debería dedicarse a la restauración y gestión medioambiental, lo que no parece una cifra elevada cuando se piensa, por ejemplo, que muchos países desarrollados dedican entre el 1,5 y el 4 % del PIB al gasto militar. En cualquier caso, considera que el aumento del gasto en bienes públicos medioambientales sería un «gran salto» para la sociedad. «La única solución es aumentar los precios de los alimentos o recurrir a los impuestos. Me parece que subir los precios de los alimentos equivale a un impuesto regresivo, lo que no significa que no se necesiten algunas subidas».

El COPA-Cogeca sostiene que los cambios en la PAC no deben poner en peligro las rentas agrícolas, porque «sin dinero no es posible hacer más». La postura de la organización es que «la seguridad alimentaria debe seguir siendo el primer objetivo de la política oficial y la principal condición para el pago de ayudas [a los agricultores]». Por este motivo, el primer pilar de la PAC, que se refiere al apoyo a las rentas y a la red de seguridad frente al mercado, no debería incorporar nuevos elementos de condicionalidad ligados al suministro de bienes públicos. Sin embargo, sí sería posible reforzar el segundo pilar de la PAC, que se ocupa del desarrollo rural y de la gestión medioambiental. «El segundo pilar ofrece una mayor flexibilidad y podemos utilizarlo para los bienes públicos adicionales que sean necesarios».

Enlaces útiles

BirdLife International: <http://www.birdlife.org/>

Country Land & Business Association: <http://www.cla.org.uk/>

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles: <http://www.fnsea.fr>

COPA-Cogeca: <http://www.copa-cogeca.be/>

© JOHN CAREY



Los cambios que se avecinan

La Sra. Robijns, de BirdLife International, indica que las subvenciones agrícolas deberían vincularse más explícitamente al suministro de bienes públicos. «Si los agricultores quieren mantener el presupuesto agrícola, deberán aportar buenos argumentos para ello», comenta. «Existe un problema medioambiental que tenemos que solucionar». Pero, añade, en el largo plazo «el problema estriba en el propio funcionamiento del sistema. Hay muchos programas agroambientales que obtienen buenos resultados. La sostenibilidad no consiste en más normas, sino en que las prácticas económicas aplicadas sean básicamente las acertadas». Señala como ejemplo Hope Farm, una

explotación de Inglaterra gestionada por la Royal Society for the Protection of Birds. Cultivada de forma sostenible desde 2000, la explotación obtiene buenos resultados económicos, al tiempo que crece constantemente la población de aves en sus tierras de labor.

La Sra. Robijns reconoce que el cambio de objetivos hacia metas más generales y el suministro de bienes públicos a través de la agricultura requerirán un cambio radical de mentalidad. Los agricultores deberían «recibir dinero por aplicar las medidas apropiadas y gastarlo en las cosas necesarias y en la cantidad suficiente para que tengan eficacia». Los cambios de la PAC pueden contribuir a ello.

La FNSEA señala que los cambios en los planteamientos de la agricultura europea deben ser sopesados cuidadosamente. «Si la futura PAC se orienta decididamente hacia la protección del medio ambiente, ¡vayamos en esta dirección!», sostiene esta organización. Y añade: «Debemos encontrar nuevas fórmulas para aplicar la PAC sin eliminar las actuales ayudas que tratan de sostener la viabilidad económica de las explotaciones».

Puntos de vista del propietario y del gestor de tierras sobre los bienes públicos en la agricultura

Allan Buckwell (Presidente del Comité de Políticas de la Organización Europea de Propietarios Rurales)

Aunque pueda parecer retórico, los propietarios rurales sienten auténtica preocupación por el desarrollo sostenible, en todos sus aspectos económicos, medioambientales y sociales. Desean realmente transmitir sus tierras a la generación siguiente, como mínimo en las mismas condiciones en que las recibieron ellos. Se enfrentan, sin embargo, con el tremendo desafío de la cantidad de cosas que exigimos de nuestras tierras. Por supuesto, alimentos por encima de todo, pero también energía renovable y una lista de servicios que cada día es más larga: protección del paisaje y de la biodiversidad, del suelo, del agua y del clima, sin olvidar la vitalidad rural.

Aquí se producen complejas interacciones entre lo público y lo privado, pero cada vez somos más conscientes de que la producción agrícola depende de manera crítica del estado del medio ambiente. Y al revés, el estado del medio ambiente depende en buena medida de la forma en que practicamos la agricultura. En este punto solo existen difíciles soluciones de compromiso. En la medida en que apliquemos métodos intensivos para satisfacer una demanda de alimentos que sigue creciendo, menor deberá ser la proporción de tierra que debemos dedicar a la agricultura y mayor la gestionada para favorecer la conservación de la «naturaleza». El secreto consiste en encontrar sistemas de producción menos agresivos con el medio ambiente... y después en incentivar su uso.

Por eso está muy claro que para alcanzar los elevados niveles medioambientales exigidos por los ciudadanos hemos de encontrar la forma de incentivar el suministro de unos servicios para los que no existe mercado: esto es lo que queremos decir

cuando hablamos de «bienes públicos». También está claro que los principales prestadores de estos servicios son los gestores de tierras y de ahí que tenga sentido hablar de bienes públicos. Cuando se explica adecuadamente, vemos que se trata de un concepto técnico de economía bastante comprensible, porque también las palabras deben transmitir a los ciudadanos que no tiene nada de sorprendente que haya que idear mecanismos, a través de las medidas de la PAC o mediante transferencias privadas, para pagar a los agricultores y otros gestores de tierras por suministrar aquellos bienes públicos medioambientales y servicios a las comunidades rurales para los que los mercados no surgen espontáneamente.

Cuando nos embarcamos en esta aventura —algo que en la UE hemos ido haciendo progresivamente desde hace más de una década, por medio de una serie de medidas medioambientales y de otro tipo incluidas en la PAC—, surgen otros muchos problemas de tipo práctico. Uno de ellos es convencer a nuestros socios comerciales internacionales de que pagar a los agricultores por el suministro de bienes públicos equivale a corregir los fallos del mercado, y no a distorsionar este último. Otro problema es encajar estos programas a escala europea dentro de un marco común viable que sirva para las condiciones tan diversas que presentan los veintisiete Estados miembros. ¡Es realmente como un cubo de Rubik multidimensional! No podemos aspirar a encontrar un equilibrio perfecto desde el primer día, sino solamente a elaborar gradualmente unas políticas que funcionen mejor. No cabe duda de que la reforma de la PAC que ahora se está debatiendo intensamente será un paso muy importante para orientar la gestión de tierras europea hacia un camino de mayor seguridad alimentaria y medioambiental.

online

The screenshot shows the ENRD website interface. At the top, the European Commission logo and the title 'European Network for Rural Development' are visible. Below this, there is a navigation bar with icons for 'Home', 'About ENRD', 'ENRD News', 'ENRD Events', 'ENRD Publications', and 'ENRD Contacts'. The main content area is divided into several sections: 'European Network for Rural Development' (introduction), 'Connecting Rural Europe ...' (a banner image), and 'ENRD NEWS and UPDATE' (a list of news items). The news items include dates and brief descriptions of events and publications. A sidebar on the right contains links to 'EVENTS AND MEETINGS', 'MEDIA GALLERY', and 'BY COUNTRY'.

La Red Europea de Desarrollo Rural en Internet
<http://enrd.ec.europa.eu>

