
Eduardo Rojas Briales ()*

Los bosques mediterráneos en el umbral del 2000: la necesidad de un enfoque holístico

1. INTRODUCCIÓN (1)

Las mejoras en nuestra renta agraria durante los últimos ejercicios no deben llevarnos a una prematura e infundada euforia sobre la situación de los dos sectores que mayor incidencia tienen en el equilibrio territorial: la agricultura y la silvicultura. Junto a la mejora climatológica, las medidas sociales temporales de la Política Agraria Comunitaria (PAC), destinadas a amortiguar el impacto de la progresiva desaparición de los instrumentos de mercado, han favorecido una falsa primavera que podría distraer de los problemas de fondo irresueltos.

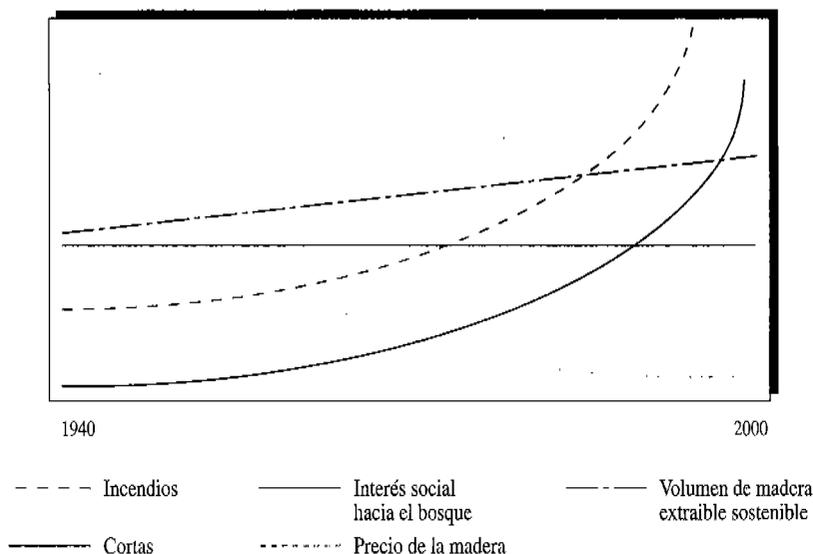
La agricultura y ganadería competitiva se está concentrando cada vez más en menos espacio diluyendo su histórica dependencia de la base territorial. Nuestro PIB agrario se genera cada vez más mediante procesos agro-industriales (grandes granjas, invernaderos, etc.) caracterizándose por el contrario las producciones extensivas por una progresiva decadencia económica muy similar a la que viene afectando a la silvicultura desde al menos 3 décadas. Sólo las ayudas de superficie de la PAC actual maquillan la situación real.

Con ello van cristalizando dos tipos de situaciones: la agricultura y ganadería intensiva cada vez más próxima a la industria y con crecientes problemas por externalidades negativas (p.e.: purines, plásticos) y de otro, una agricultura, ganadería y silvicultura extensivas que si acaso se mantienen a duras penas sobre la base de subvenciones efímeras no adecuadas a nuestras condiciones.

(*) Profesor asociado de la Universitat de Lleida, coordinador del Área de Política Forestal del Centro Tecnológico Forestal de Catalunya.

(1) E. Rojas (1996 d).

GRÁFICO 1
Evolución (1940-2000)



Dar una salida viable al 80% del territorio español que en condiciones de libre mercado no es capaz de sostenerse económicamente supera el carácter sectorial tradicional de las políticas forestal y agraria para convertirse en una asignatura fundamental de política territorial. La pasividad en los pasados decenios en política forestal puede paradójicamente convertirse en una ventaja a la hora de diseñar una estrategia territorial para todo este vasto territorio donde evidentemente los bosques han de jugar un rol destacado aunque no exclusivo. Perseverar en el aumento de la productividad ante excedentes agrarios estructurales o, por el contrario, insistir en la generalización de zonas intocables no sólo no resuelve el problema sino que en realidad lo agrava. Únicamente desde un enfoque holístico se podrá abordar esta situación con mínimas posibilidades de éxito.

En cualquier caso no debemos olvidar que el proceso de Maastricht por partida triple (subsidiariedad, restricción presupuestaria y ampliación de la UE) nos anuncia la extinción de la PAC tradicional y la necesidad de que las regiones y Estados miembros se doten de sus correspondientes políticas propias ante el progresivo desentendimiento de Bruselas de una competencia que probablemente nunca debería haber ejercido en exclusiva. Las regiones y Estados que sepan adelantarse a los acontecimientos saldrán beneficiados, mientras que las que reaccionen a remolque saldrán perjudicados.

2. LOS BOSQUES, UN ELEMENTO DE VANGUARDIA EN LA AMBIENTALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

No es ninguna casualidad que en dos de los elementos determinantes de la política ambiental como son la sostenibilidad y las externalidades, los bosques constituyan el ámbito más avanzado en la senda de la ambientalización de nuestras economías sociales de mercado. Ello explica también, aunque pudiera parecer una paradoja, la fuerte polémica ambiental que ha generado su gestión.

CUADRO 1

Fases socio-económicas de los bosques en el mediterráneo europeo

A (autárquica)	<ul style="list-style-type: none"> - mano de obra barata - extensión mínima de bosques - bosques muy explotados (intensidad) - utilización múltiple de los bosques (productos) - bosques poco capitalizados - materia prima cara - ausencia de productos sustitutivos - alta rentabilidad de los bosques (límite superior de sostenibilidad) o sobreexplotación - paisajes en mosaico - economías autárquicas debido a la falta de infraestructuras (comarcales)
B (revolución industrial)	<ul style="list-style-type: none"> - aumento de bosques - precio de las materias primas a la baja - aumento moderado del coste de la mano de obra - aparición de las materias sustitutivas - progresiva ampliación geográfica de los mercados - mejora de las infraestructuras
C (golden 60s)	<ul style="list-style-type: none"> - relación valor de la madera/coste mano de obra ruinoso - desaparición de la agricultura marginal - despoblación del campo/montaña interior - aumento de la superficie de bosques y terrenos abandonados - grandes incendios - aparición de otras demandas (recreativas, paisajísticas, biodiversidad) - concepción populista de la política ambiental (naturaleza gratis)
D (sociedad de la comunicación)	<ul style="list-style-type: none"> - come back de la madera como producto natural renovable - implantación de las ecotasas y su reversión para compensar las externalidades positivas - final de política de bosques gratis - minimización de inversiones (silvicultura natural) - capitalización de los bosques - extensión definitiva del área forestal - recolonización del área forestal gracias a las nuevas comunicaciones - privatización de los servicios marginales

2.1. Persistencia y sostenibilidad

Pero, ¿cuáles son las causas de esta situación avanzada? Los bosques, especialmente en las áreas menos proclives a la colonización humana (montañas, zonas boreales, zonas húmedas) donde no han dejado de constituir un elemento destacado e inevitable del paisaje, hasta hace bien poco eran la fuente básica de suministro de combustibles y material de construcción, así como la reserva de tierras en momentos de necesidad. Todo ello, junto al consustancial bajo cociente renta/capital ha obligado a respetar de una forma empírica o impositiva la tasa de reposición de los bosques.

Aunque sin el suficiente éxito, son conocidas desde la Edad Media medidas tendentes a preservar la tasa de reposición de nuestros bosques (ordenanzas de montes, p.e.; v. Bauer, 1980; Kamen, 1997), y no es de extrañar que precisamente en el momento de mayor deforestación en todo el Continente (siglo XVIII) cristalizase la ciencia forestal alrededor de la definición científica del principio de persistencia (Carlowitz, 1713 de Speidel, 1984). Cabe recordar que sólo allí donde se daba una precariedad del recurso cristalizó una gestión forestal respetuosa con el principio de persistencia (Europa, Japón), mientras que donde el recurso parecía ilimitado (Rusia, Norteamérica, Sudamérica, África) se han venido aplicando sistemas más cercanos a la minería que a la gestión sostenible. Algo similar ocurría con la pesca, donde de una forma originalmente empírica se han aplicado criterios de sostenibilidad en la de bajura, mientras que prevalecían los propios de la explotación minera en la pesca de altura.

Ello nos permite obtener dos conclusiones, la primera que para asegurar la gestión sostenible, el bosque ha de ser un bien económico, entendiendo éstos como bienes limitados en contra de las teorías de la deseconomía de los recursos naturales. La segunda, que la premisa de toda gestión sostenible es la limitación a un círculo de usuarios lo suficientemente reducido para que la restricción del beneficio inmediato propio de toda explotación minera que no respete la tasa de reposición del ecosistema redunde en su beneficio a medio y largo plazo (2). En otras palabras, la propiedad privada o el uso comunal restrictivo es la premisa de toda gestión sostenible de un recurso natural renovable. Ambas conclusiones topan evidentemente con algunas concepciones del ambientalismo más condicionado por ideologías obsoletas (v. Martres, 1990; Blanc, 1990).

No deja de ser una paradoja que la proclamación solemne en la Cumbre Ambiental de Naciones Unidas celebrada en Río de Janeiro en junio 1992 del principio de sostenibilidad como rector del desarrollo de la sociedad planetaria en el siglo XXI –asumiendo el informe Bruntland de finales de los 80– ignore que este principio ya había sido descubierto 279 años antes y aplicado de forma generalizada en los bosques europeos desde hacía más de un siglo. Al contrario, el primer sector donde actualmente se

(2) De hecho, la propiedad indeterminada o estatal propia de África coincide con las zonas con un mayor índice de deforestación.

está discutiendo seriamente su aplicación es en el sector forestal, precisamente el más avanzado a años luz en su transposición, probablemente por la imposibilidad física de su implementación en múltiples sectores que actualmente están inexorablemente ligados a la explotación y transformación de recursos no renovables.

Se produce así un fenómeno de pinza en el que curiosamente coinciden el ambientalismo multinacional con la industria más contaminante que prefieren distraer la opinión pública concentrando su presión contra un sector débil y desvertebrado como el forestal y su cadena industrial (3). Las consecuencias de esta política son del todo contraproducentes, especialmente para la implementación real de los principios de Río.

2.2. Externalidades y eco-reforma fiscal (4)

Pero no es este el único ámbito donde los bosques se encuentran en situación de avanzadilla ambiental. Una vez asegurada la sostenibilidad o la persistencia del recurso definida como el aprovechamiento por la generación presente del usufructo sin poner en entredicho el capital ni las opciones de futuro de las generaciones venideras, los bosques están sujetos a múltiples demandas sociales de las cuales sólo ha cristalizado por razones mayoritariamente físicas un mercado en la madera y el corcho.

Si los ingresos son monofuncionales (producción de madera y corcho) y los output demandados por la sociedad son multifuncionales forzosamente se producirá una aloca-ción inadecuada de recursos cuyas consecuencias lógicas son:

- la oferta anárquica y disfuncional de las externalidades positivas (servicios sin mercado),
- el intento de asegurar esta oferta por medios coactivos, lo que lleva a una actitud hostil hacia las externalidades por parte de sus productores en vez de entenderlas como una fuente de diversificación de rentas al tratarse de un output más de la silvicultura,
- el abandono de los bosques si la producción de madera y corcho no cubre todos los costes, y
- la infravaloración estructural en términos económicos y políticos de la importancia global de los bosques.

Esta situación se ve agravada por tratarse el sector forestal del único sector primario sujeto a la más absoluta libertad económica, no existiendo limitación alguna al

(3) Ejemplos de esta estrategia son las campañas a favor del reciclaje de papel por parte de algunas papeleras o industria química, la publicidad de los productos sustitutorios para muebles y ventanas o las campañas a favor de la sustitución de árboles de Navidad naturales por reutilizables de plástico. V. FAO/ECE (1998).

(4) V. OCDE (1994), Rojas (1995 y 1996 a, b, c, d), Rojas y Rosembuj (1995), Rosembuj (1994 y 1995), Smith (1996).

libre comercio de la madera y a la vez tampoco instrumentos compensatorios. Tampoco están sujetos los productos competidores de la madera y el corcho a ninguna medida compensatoria de sus externalidades negativas, especialmente por su naturaleza no renovable.

Todo ello lleva inexorablemente al abandono de los bosques que no sean competitivos respecto a los inmensos bosques boreales o las plantaciones en los Trópicos que determinan los precios del mercado mundial de la madera sobre la base de sus exiguos costes, quedando descartadas de entrada amplias regiones del Planeta como p.e. el Mediterráneo (5).

Si los bosques no ofreciesen a la sociedad externalidades positivas muy relevantes –y que con toda probabilidad superan su valor económico– y no fuesen un sujeto de creciente interés social, difícilmente cabría otra opción que su abandono, cosa que ya ha ocurrido en amplias áreas de nuestra geografía, y si aún no ocurre en un área mayor es más por inercia y factores de tipo emocional que por racionalidad económica.

La implementación de los principios de Río en un mundo de economía abierta planetaria sólo será viable si se superan obsoletos modelos económicos estrictamente contables para avanzar hacia una contabilidad nacional que incluya elementos cualitativos, de sostenibilidad y de interrelación. Sus principios serían (Rojas, 1997a):

Aproximación a la estimación del peso real del sector forestal y los bosques en la economía

$$F_{(x)a} > F_{(x)se}$$

y

$$F_{(x)se} = 2,4\% \text{ PIB (6)}$$

y

$$F_{(x)p} \approx F_{(x)se}$$

$$\Sigma F_{(x)} > 7,2\% \text{ PIB}$$

$F_{(x)sc}$: función socio-económica

$F_{(x)a}$: función ambiental

$F_{(x)p}$: función paisajística

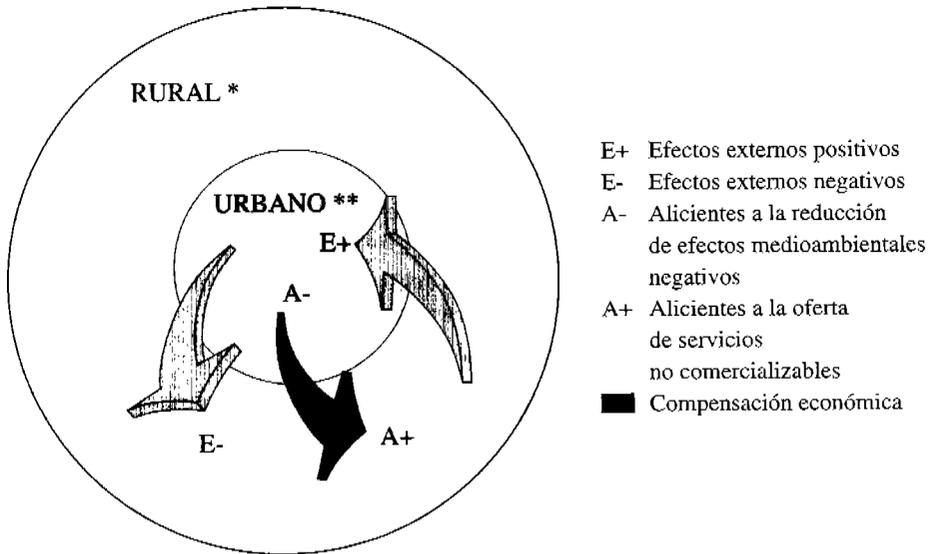
(5) V. Gráfico 1 y 4.

(6) MAPA (1991); El País (1993); INE (1993).

- no se puede evaluar igual la riqueza generada al principio de la cadena productiva o al final o incluso en los volátiles servicios,
- las repercusiones de cada sector sobre otro (externalidades positivas o negativas) deben computarse en el sector o actividad original,
- las variaciones en activos patrimoniales (posponer perjuicios a futuras generaciones o, por el contrario, capitalización) deben contabilizarse,
- la naturaleza efímera o duradera de los bienes o servicios producidos debe considerarse,
- la calidad de vida y el grado de sostenibilidad deben evaluarse (7).

La progresiva implantación de una fiscalidad ambiental supone la ocasión de oro para superar esta situación, que requiere de una labor de lobbying persuasiva por parte

GRÁFICO 2
Relaciones ambientales entre el espacio rural y urbano



(*) Bosques, campos, prados, zonas húmedas, alta montaña, playas, aguas.

(**) Zonas urbanizadas, industriales, infraestructuras, canteras, explotaciones mineras, vertederos, etc.

(7) P.e., el fenómeno de segundas residencias en nuestro país supone un mayor nivel nominal de renta, pero no de nivel de vida real respecto a los países donde este modelo no es necesario por contar con un medio ambiente en las aglomeraciones urbanas más digno, además de un territorio demográficamente más compensado.

del sector forestal que permita la aceptación no sólo del principio de «*quien contamina paga*», sino del «*quien descontamina cobra*» (8). El principio de reversión de ecotasas tendría además las siguientes ventajas:

- la oferta de externalidades sin mercado sólo puede optimarse y dejar de ser un subproducto aleatorio si se establecen elementos de incentivación de su oferta que conviertan en multifuncionales no solo los gastos, sino también los ingresos,
- la demanda social real de las externalidades será algo desconocido hasta que no se le ponga un precio que evite los comportamientos económicamente irracionales actuales donde oferta y demanda no tienen precio (9),
- sólo retribuyendo las externalidades será posible hacer entender al silvicultor que produce algo más que sólo aquellos productos por los cuales ha sido retribuido hasta la fecha (madera y corcho),
- permite superar el grado de abandono creciente de nuestros bosques, antesala de los devastadores incendios que cíclicamente los acechan, y
- el grado de desequilibrio territorial en España no tiene parangón en Europa y supone una de nuestras mayores hipotecas socio-políticas a medio y largo plazo, constituyendo la política forestal uno de los principales elementos de corrección para lo que se hace necesaria la solidaridad financiera del Estado y la UE (10).

Las dificultades para alcanzar este modelo radican en:

- las consecuencias nominalmente inflacionistas del traslado de la presión fiscal de los impuestos directos a los indirectos (tasas ambientales).
- el carácter aparentemente socialmente regresivo de tasas ambientales lineales frente a la progresividad de los impuestos directos,
- la avidez de ingresos por parte de Hacienda, y
- la dispersión geográfica y desvertebración social del sector forestal.

En definitiva, es económicamente más eficaz y funcional retribuir las externalidades devirtiendo ecotasas, además de moralmente más justo en relación con graciosas y disfuncionales subvenciones siempre pendientes de las limitadas posibilidades presupuestarias y mayoritariamente absorbidas por los bosques más productivos que precisamente son los que en menor grado las requerirían.

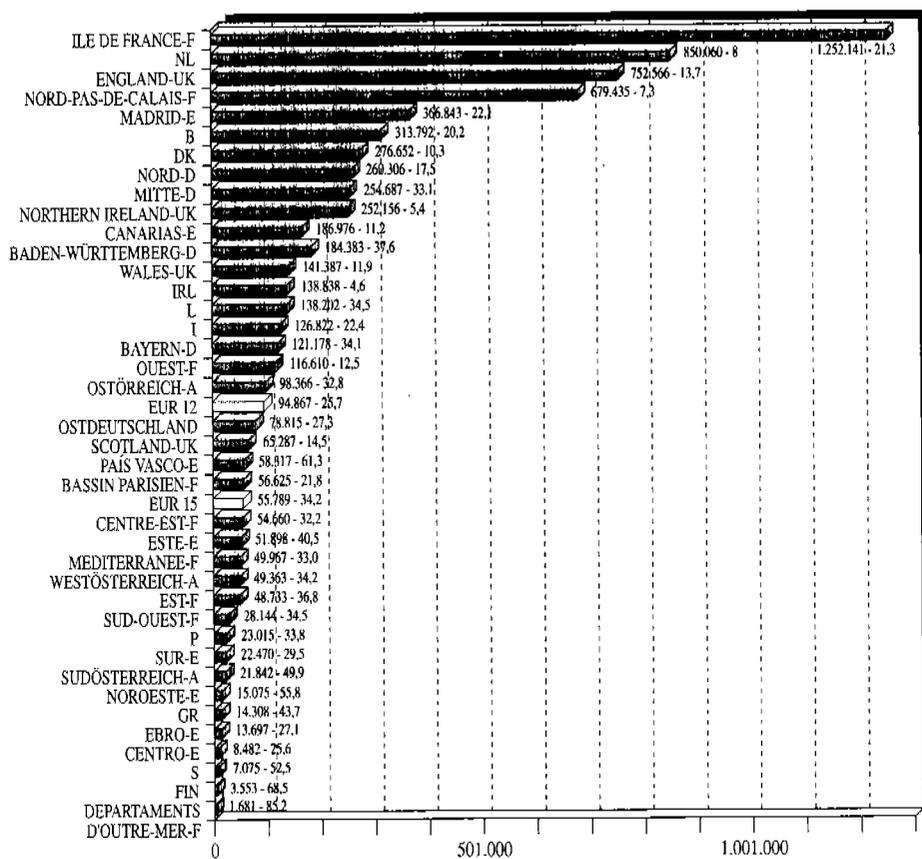
(8) V. Tocino (1996) y Gráfico 2.

(9) Efecto «Invitación a la carte versus menú».

(10) Los costes de los plan forestales existentes se sitúan sobre 5.000-10.000 ptas./ha/año lo que supondría para las CC.AA. menos pobladas y más forestales entre 5-15% de su presupuesto autonómico, cantidades del todo inasumibles (El País, 1998; MMA, 1998). V. Gráfico 2.

GRÁFICO 3

Ratio PIB/superficie de bosques en las regiones de la UE
PIB (Ecus) - For. Sur (ha)



Nota: la segunda dada es el % de bosques de la región.

Fuente: Eurostat en breif: Región. n.º 1, 1997 y REGIONS –Anuario Estadístico– 1996. Tema 1: Estadísticas generales (gris oscuro), Serie A: Anuarios y estadísticas anuales.

2.3. Conclusión: más que una antítesis, la ambientalización de la Economía Social de Mercado constituye un reto para su desarrollo

La crítica situación actual ya descrita junto a la falta de estos instrumentos ha llevado a una reacción a la defensiva del sector forestal frente al debate ambiental. Ha evitado reconocer las fundamentales coincidencias de las políticas forestales y ambientales. Ha aceptado resignadamente el liderazgo en los medios de comunicación y en los

ámbitos científicos del ambientalismo beligerante, parapetándose en estructuras del pasado, prebendas legales obsoletas, sectores en decadencia económica (agricultura) o la exclusividad de la función productora. Olvida que la situación de avanzadilla ambiental del sector forestal supone en realidad una ventaja comparativa pero requiere inexorablemente recuperar el liderazgo científico y mediático.

La problemática de los bosques en el Mediterráneo no la resuelve el mercado por sí mismo. La confluencia de los intereses globales e individuales es una labor indelegable de los poderes públicos. Sólo mediante el desarrollo de la economía ambiental será posible que afloren las aportaciones de todos los sectores al bienestar general de las presentes y futuras generaciones, deduciendo o sumando las externalidades negativas y positivas de cada sector productivo de la economía y valorando el efecto temporal de su generación de riqueza (grado de capitalización de los bosques/efímeros efectos del sector servicios).

3. CÓMO IMPLEMENTAR ESTA POLÍTICA

3.1. Las opciones tradicionales

Las soluciones tradicionales basadas en la primitiva antítesis, gestión pública/*laissez faire* no aportan ninguna solución al problema subyacente. En el primer caso sería necesario previamente la estatalización de más del 95% de los montes. De hecho, y de una forma soslayada es lo que se ha venido practicando, pervirtiendo el sentido original del Catálogo de Utilidad Pública para diluir la titularidad de los montes comunales que se salvaron de la Desamortización en una especie de vías pecuarias (11). Por otro lado, las consecuencias de una política de *laissez faire* en los bosques privados ha llevado a su práctico abandono excepto allí donde las condiciones naturales son excepcionalmente proclives al crecimiento forestal (choperas, Cornisa Cantábrica).

3.2. Las opciones descartables: separación entre bosque productores y protectores y la eco-certificación (12)

Cabe descartar otras dos opciones en las que coinciden curiosamente las posiciones más extremas: la segregación de los bosques en productores y protectores y la resolución de todos los problemas mediante la eco-certificación de la madera.

En el primer caso debido a:

(11) Los diferentes proyectos de Ley Básica de Montes presentados hasta la fecha pretenden declarar los montes catalogados como dominio público.

(12) V. Rojas (1997 b), CTFC (1998), Touza (1998).

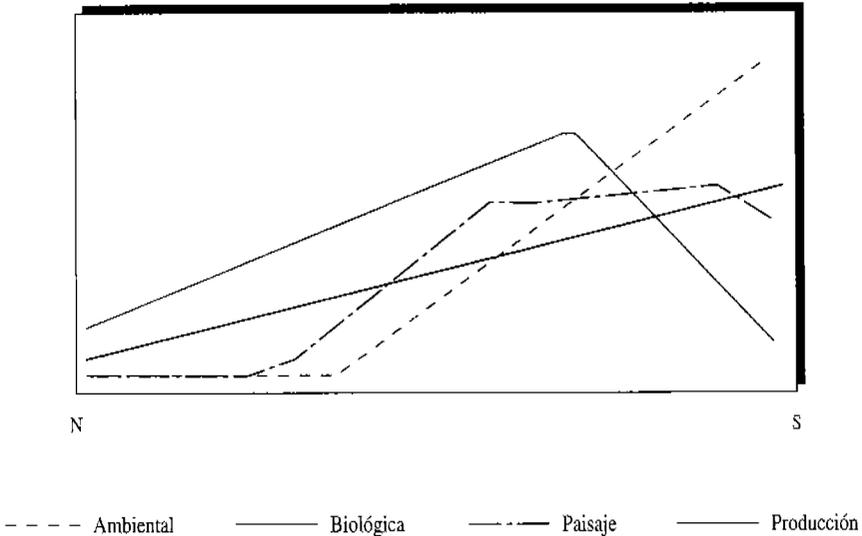
- complementar el marginal de rentabilidad es mucho más económico que una solución de segregación en bosques productivos y protectores (sinergia),
- en Europa falta espacio para una segregación de las diferentes funciones de los bosques, y
- se evita la costosísima transformación de la estructura actual de la propiedad como premisa del éxito de la política forestal.

En el segundo caso, el intento de algunas organizaciones ambientalistas de ámbito planetario de establecer un control de la gestión sostenible en el comercio internacional de maderas, no resuelve, sino que empeora la situación de los bosques mediterráneos. El elevado grado de fraccionamiento de la propiedad forestal en este área y la diversidad de condiciones naturales (biodiversidad) encarecen enormemente la eco-certificación en detrimento de las regiones boreales o las plantaciones de los Trópicos.

Pero además, el peso de las externalidades en el Mediterráneo es tan alto que no se puede pensar que el reducido sobreprecio que el consumidor pudiera estar dispuesto a pagar por la madera eco-certificada las compense (13). En definitiva, se trata de una opción rechazable de antemano por su naturaleza plenamente sectorial que en absoluto se adecuaba al carácter transversal de los bosques.

GRÁFICO 4

Peso de las funciones de los bosques por latitud en Europa



(13) V. Gráfico 3.

3.3. La opción alternativa (14)

La opción alternativa propuesta parte de la aceptación del solapamiento de unas producciones con mercado y unos servicios sin mercado pero de una gran relevancia social. Por ello se hace necesario, sin interferir en los derechos de propiedad ni en la producción de bienes y servicios con mercado, complementar mediante mecanismos de simulación de mercado la imposible existencia de un mercado para las externalidades positivas de los bosques.

El imperativo constitucional de economía en los gastos públicos obliga a aprovechar paralelamente y de forma óptima la función productiva y las limitadas aunque no agotadas posibilidades de comercializar determinados servicios singulares (parkings, guías, peajes, recorridos a caballo, cotos de caza, pesca, setas, etc.) (15). Para poder aprovechar óptimamente su valorización y asegurar a la vez el uso sostenido de estos servicios y productos volátiles es necesario reforzar legalmente la propiedad y restringir el acceso, especialmente motorizado, a los montes. Al contrario de lo que superficialmente pudiera parecer, es precisamente a los Poderes Públicos a los que más interesa reforzar la función productiva como estrategia de ahorro de fondos públicos.

4. CÓMO IMPLEMENTAR ESTA FILOSOFÍA

Nadie discute la necesidad de subvencionar las grandes inversiones (reforestación, construcción de caminos), así como de dotarse de unas condiciones marco favorables a la silvicultura, consistentes en:

- seguridad legal de la propiedad forestal y de todos los eslabones de la cadena forestal
- un régimen fiscal acorde con las especificidades de la actividad forestal (plazos de producción, amortización, riesgos, externalidades, etc.)
- I&D en la silvicultura y toda la cadena forestal
- promoción del uso de los productos forestales
- información puntual sobre la realidad del recurso, sector y de las demandas sociales.

No obstante, bajo nuestras condiciones mediterráneas esto no es suficiente para superar el umbral mínimo de rentabilidad, por lo que hace falta una complementación vía:

(14) V. «Aproximación a la estimación del peso real del sector forestal y los bosques en la economía.

(15) V. Merlo et al. (1998).

a) *ordenación de mercados*

Esta es la opción seguida hasta la fecha por la PAC. Sus desventajas se basan en su carácter indiscriminado, su refuerzo de la función productora sobreentendiéndola coincidente con la protectora, su insuficiencia en las condiciones más adversas y su despilfarro en las mejores (16) y sus consecuencias negativas para la cadena forestal al favorecer en realidad la sustitución de la madera.

CUADRO 2
Distribución del coste de la PAC por Estados en 1996

Estado	Superficie agrícola (millones ha)	Coste FEOGA-Garantía (millones Ecus)	Coste FEOGA-Orientación (millones Ecus)	Coste/ha FEOGA-Garantía (Ecus/ha)	Coste/ha FEOGA-Orientación (Ecus/ha)
A	3,428	1.212	123	353	36
B	1,373	1.146	40	835	29
DK	2,721	1.355	29	498	11
D	17,335	6.048	805	349	46
E	28,619	4.047	695	141	24
F	30,215	9.558	526	316	17
FIN	2,215	648	102	302	48
GR	5,163	2.817	328	546	64
IRL	4,530	1.700	261	375	58
I	15,071	4.220	428	280	28
L	0,126	20	4	159	32
NL	1,969	1.535	27	780	14
P	3,957	645	379	163	96
S	3,190	622	65	195	20
UK	15,858	3.468	116	227	7
UE(12)	127,938	36.626	3.640	286	28
UE(15)	136,699	39.108	3.934	286	28

Fuente: CCE (1998).

b) *subvenciones a gastos corrientes*

No pudiendo incidir en los ingresos vía el incremento artificial de los precios de venta, la solución típica de la política forestal en Europa ha sido la asunción pública de

(16) V. Cuadro 2.

una parte creciente de los costes de la silvicultura, primero inversiones, pero con el paso del tiempo meros gastos de mantenimiento. Esta alternativa, no obstante tiene la siguientes desventajas:

- crea disfunciones en el mercado de la madera de trituración (claras),
- crea tratamientos discriminatorios entre regiones con elevados PIB/ha forestal respecto a las menos pobladas,
- utiliza el pretexto de las externalidades para incentivar la función productiva,
- es insuficiente para los bosques muy poco productivos que ocupan una gran extensión en España,
- no resuelve problema de liquidez del silvicultor,
- mínima cofinanciación comunitaria y estatal, y
- difícil ante las restricciones presupuestarias.

CUADRO 3
Ejemplos del modelo de primas internalizadoras propuesto

Tipo	Prima forestal (A+ -> E+)	Financiación (A- -> E-)
Internalizaciones típicas		
CO2	fijación de CO ₂	ecotasa sobre emisiones CO ₂ o bonos cotizados en bolsa
agua y suelo	protección del suelo, aludes y ciclo del agua	ecotasa de infraestructura hidráulica natural sobre el consumo de agua doméstica e industrial
Internalizaciones privadas/contractuales		
franjas de infraestructura	mantenimiento en condiciones de las franjas de: <ul style="list-style-type: none"> • líneas eléctricas • carreteras • vertederos • urbanizaciones 	privada a cargo del beneficiario: <ul style="list-style-type: none"> • compañías eléctricas • carreteras • vertederos • urbanizaciones
aguas de mesa	calidad del agua de mesa	compañías explotadoras (x/l)
turismo	paisaje	touoperators y hosteleros (x/noche)
Internalizaciones públicas		
urbanización	restricciones patrimoniales al desarrollo en espacios naturales protegidos	Tasa ambiental por urbanizar o bonos cotizados en bolsa (*)
contratos de conservación de hábitats/biodiversidad	mantenimiento de la biodiversidad y de hábitats	presupuestos públicos, cofinanciación comunitaria

(*) V. OCDE (1994), Rosembuj (1994 y 1995) y Smith (1996).

c) *primas internalizadoras*

Si la justificación de la intervención pública es internalizar un servicio sin mercado, lo lógico es simular el mercado mediante alicientes voluntarios, graduales y finalistas, en la medida de lo posible financiados mediante tasas ambientales sobre externalidades negativas relacionadas con el efecto a incentivar. Por ejemplo, en el caso de establecerse una tasa sobre las emisiones de CO₂, la reversión de una parte de esa tasa a los bosques que fehacientemente (17) incrementen sus existencias de biomasa (Rojas, 1994 y 1995, Pinborg, 1998).

Cuales son las ventajas de este modelo:

- se paga por la externalidad producida, creando un aliciente con lo que se optimiza un output anárquico (p.e.: fijación actual de CO₂, grado de protección del suelo),
- se traslada la difusa y etérea demanda social a la elasticidad del mercado (*efecto «a la carte versus menú»*),
- los modernos sistemas informáticos y de teledetección y la creciente planificación de la gestión forestal permiten solucionar técnicamente de una forma objetiva la valoración de las externalidades, y
- pueden llegar a fraguar nuevos mercados previamente inexistentes por generación espontánea.

5. CONCLUSIONES

Aplicando la estricta lógica del mercado, los bosques mediterráneos deberían abandonarse a su suerte, es decir al incendio. La recuperación de la gestión anárquica por este original factor de gestión territorial originaría y de hecho origina ya graves perjuicios económicos en otros sectores (18) además de las cíclicas catástrofes (inundaciones, incendios) con sus altísimos costes de mera reposición. El reto del desarrollo cualitativo y de la sostenibilidad pasa forzosamente por complementar por parte de los Poderes Públicos las relaciones intersectoriales que la lógica del mercado no resuelve favorablemente. Sólo mediante la profundización en la Economía Social y Ambiental de Mercado será posible superar el nudo gordiano de los bosques mediterráneos sin menoscabo, antes al contrario, de nuestro progreso socio-económico. Como atinadamente expone Folch (1996), el reto se encuentra en superar la profunda contradicción del «*precio bajo de un valor alto*». Es precisamente aquí donde se decide el futuro de nuestros bosques mediterráneos.

(17) Mediante inventarios periódicos.

(18) P.e.: turismo, infraestructuras, suministro de agua, etc.

BIBLIOGRAFÍA

- BAUER, E. (1980): *Los montes de España en la Historia*. Ministerio de Agricultura, Madrid. 610 pág.
- CCE (ed.) (1997): *Eurostat en brief: Region*, n.º 1.
- CCE (ed.) (1998): *Eurostat. Estadísticas Agrarias de la UE*. Bruselas.
- CTFC (ed.) (1998) PANEL, B: «How to implement sustainable forestry?» *Actas del II Forum Internacional de Política Forestal*, CTFC (4), pp. 121-167.
- EL PAIS (ed.) (1993): *Anuario El País 1993*, Madrid. 480 pág.
- EL PAIS (ed.) (1998): *Anuario El País 1998*, Madrid. 480 pág.
- FAO/ECE (ed.) (1998): *Factors affecting the substitution of forest products of wood and paper packaging products*. Draft Report III. FAO/ECE Forest and Forest Industry Sector.
- FOLCH, R. (1996): «Socioecología dels incendis forestals». En *Ecologia del foc*. Proa, Barcelona, pp. 255-261.
- INE (ed.) (1993): *Contabilidad Nacional de España*. Base 1986. INE, Madrid.
- KAMEN, H. (1997): *Felipe de España*. Siglo XXI Editores. Madrid. 364 pág.
- MAPA (ed.) (1991): *Anuario de Estadística Agraria 1989*, Madrid.
- MMA (ed.) (1998): *Borrador de Estrategia Forestal Española* (versión julio). DGCN-MMA, Madrid.
- MERLO, M. et al. (1998): *Market remuneration of recreational environmental goods and services provided by agriculture and forestry. Proceedings of the International Conference on Forest Management in Designated Conservation & Recreation Areas*. AISF & EFI. University of Padua Press, pp. 415-433.
- OCDE (ed.) (1994): *La fiscalidad y el medio ambiente*. Mundi Prensa, Madrid. 117 pág.
- PINBORG, U. y JIMENEZ BELTRAN, D. (1998): «How to implement sustainable forestry? The view of the European Environmental Agency». *Actas del II Forum Internacional de Política Forestal*, CTFC, n.º 4, pp. 155-163.
- ROJAS, E. (1994): «El conflicto del agua y los incendios forestales». *Expansión*, n.º 6 (8), p. 31.
- ROJAS, E. (1995): *Una política forestal para el Estado de las Autonomías*. AEDOS-Mundiprensa, Madrid/Barcelona/México. 344 pág.
- ROJAS, E. (1996 a): «Las externalidades de la gestión forestal ante la próxima Ley Básica de Montes». Report of the IUFRO-Subject Group S6-13-00, ETH-Zürich, *Forstwissenschaftliche Beiträge*, n.º 16, pp. 253-269.
- ROJAS, E. (1996 b): «Economic Tax Reform y Reequilibrio Territorial». *Revista de la Economía Social y de la Empresa*, n.º 22, pp. 33-41.
- ROJAS, E. (1996 c): «Bosques, reforma fiscal y medio ambiente». *Expansión*, n.º 20 (8), p. 30.
- ROJAS, E. (1996 d): «¿Está condenado el campo?», *Expansión*, n.º 2 (12), p. 39.
- ROJAS, E. (1997 a): *Los bosques, un reto para la política ambiental*. WACRA-Europe Conference. Proceedings. Madrid 16-19.9.
- ROJAS, E. (1997 b): «Gestión de los bosques y eco-certificación: alternativas para salir del laberinto». *Revista Forestal Española*, n.º 15, pp. 17-20.
- ROSEMBUJ, T. y ROJAS, E. (1995): «Contraintes et compensations en économie forestière et aires de protection de la nature», *Silva Belgica*, n.º 5, pp. 39-41.

- ROSEMBUI, T. (1994): *El tributo ambiental*. Iuris Minor I, PPU, Barcelona.
- ROSEMBUI, T. (1995): *Los tributos y la protección del medio ambiente*. Monografías jurídicas, Marcial Pons, Madrid. 280 pág.
- SMITH, F. L. (1996): «Introducción a la ecología de mercado». *Instituto de Ecología y Mercado*, n.º 5, 64 pág.
- SPEIDEL, G. (1984): *Forstliche Betriebswirtschaftslehre*. 2. Auflage. Verlag P. Parey, Hamburg/Berlin.
- TOCINO, I. (1996): «Discurso ante la Asamblea General del CEPF». *Selvicultores*, n.º 1.
- TOUZA, M. (1998): «Eco-certificación como instrumento de gestión sostenible». *Actas del Seminario de Gestión Sostenible, CTFC*, n.º 3, pp. 299-311.

PALABRAS CLAVE: Política forestal, política ambiental, Política Agraria Comunitaria, bosques mediterráneos, ecotasas, externalidades positivas.

RESUMEN

Los bosques mediterráneos en el umbral del 2000: la necesidad de un enfoque holístico

Se analiza el alcance de los dos principios rectores de la política forestal moderna: sostenibilidad y multifuncionalidad. La sostenibilidad ha sido la base de la gestión forestal moderna habiéndose ampliado recientemente como principio rector a las demás actividades humanas. La optimización de la oferta de outputs multifuncionales por los bosques se ve condicionada por la naturaleza monofuncional de los ingresos forestales, analizándose las disfunciones que ello origina, especialmente en los bosques mediterráneos. Como alternativa se desarrollan las diferentes opciones hipotéticamente posibles (*laiser faire*, intervencionismo administrativo, eco-certificación, separación de los bosques por funciones, internalización de las externalidades positivas de los bosques). Se profundiza en los diferentes instrumentos posibles en este último caso (ordenación de mercados, subvención a gastos corrientes, primas internalizadoras), desarrollándose con más detenimiento la última opción basada en la reversión de ecotasas que graven en el futuro las externalidades negativas como instrumento de incentivación de las externalidades positivas de los bosques.

SUMMARY

The Mediterranean Forest in the threshold of the XXI Century: the need for an holistic approach

The two leading principles of modern forest policy are analyzed: sustainability and multifunctionality. Sustainability that has been always the bases of a modern forest management, is in the way to develop to the main leading principle of future development of mankind. The optimization of the offer of multifunctional forest outputs is conditioned by the monofunctional nature of the forest revenues. It's dysfunctions, specially in Mediterranean forests, are analyzed. Different possible alternatives (*laiser faire*, state interventionism, certification, separation from forest by functions, internalization of positive forest externalities) are analyzed. The different possible instruments in the last case are developed (market regulations, aids to current cost, internalization primes), especially the last one based in the reversion of environmental taxes on environmental negative behaviour as an useful instrument for promoting the output of positive forest externalities.