

Los pagos por servicios ambientales y su posible relación con los subsidios agrícolas: el caso de la Unión Europea

María Victoria Lottici
María Daniela Guarás^(a)
Julia Hoppstock^(b)
Carlos Galperín

Resumen

Los “pagos por servicios ambientales” surgieron como una herramienta para que los agentes económicos tengan en cuenta, en la toma de decisiones, el valor que poseen los servicios ambientales. Sin embargo, el objetivo legítimo de cuidar el ambiente podría llegar a ser utilizado, en algunos países desarrollados, como una forma de encubrir o legitimar sus subsidios agrícolas distorsivos. Ello resultaría contrario a las reglas y al mandato agrícola de la Organización Mundial del Comercio, que llama a esos países a reducir y/o eliminar sus subsidios agrícolas.

Además, los debates y negociaciones sobre esta temática se dan tanto en foros especializados en temas ambientales como en aquellos dedicados a cuestiones agrícolas y comerciales. Esto podría derivar en incompatibilidades entre las decisiones adoptadas en los distintos ámbitos, como asimismo en la legitimación, a través de los foros ambientales, de cuestiones que podrían estar en oposición a los mandatos y reglas acordados en los ámbitos comerciales.

Esto se ve reflejado en la estrategia negociadora de la Unión Europea, que viene utilizando el argumento de la conservación del ambiente, tanto a nivel interno como a nivel internacional, para dar continuidad a sus elevados subsidios agrícolas. Por ello, deviene necesario asegurarse de que con los resultados que se alcancen en los foros ambientales no se estén socavando, al mismo tiempo, aquellos avances que muy lentamente se van logrando en otros ámbitos de negociación multilateral.

a. Dirección Nacional de Relaciones Agroalimentarias Internacionales - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
b. Dirección de Asuntos Económicos Multilaterales y G20 – Cancillería argentina

1. Introducción

El ambiente cuenta con un lugar cada vez más importante en la agenda política de los gobiernos, tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo. Es por ello que se aprecia una mayor influencia de las medidas referidas a la conservación del ambiente en las políticas públicas. En ese contexto, el uso sostenible de los recursos naturales resulta un objetivo legítimo y deseable que la comunidad internacional busca alcanzar.

En relación con este objetivo, se ha desarrollado un nuevo enfoque que busca priorizar la importancia de los servicios ambientales o ecosistémicos⁽¹⁾ como eje en el diseño de las políticas ambientales. Los servicios ambientales o ecosistémicos han sido definidos como los beneficios que las personas reciben de los bienes y servicios que proveen los ecosistemas (Millennium Ecosystem Assessment, 2005: 39).⁽²⁾ El término "servicios" se utiliza generalmente para los servicios propiamente dichos, como así también para los bienes. Una clasificación muy difundida (Millennium Ecosystem Assessment, 2005) los ha dividido en servicios de provisión –v.g., alimentos, fibras, agua–, de regulación –v.g., amortiguación de inundaciones, regulación del clima, depuración del agua–, culturales –v.g., recreación, turismo, herencia cultural, apreciación del paisaje– y de apoyo para la producción de los otros servicios –v.g., formación del suelo, producción primaria, ciclo de los nutrientes y del agua.

En este contexto cobra importancia la noción de "pagos por servicios ambientales" (PSA). Este concepto surge como una herramienta para internalizar en la toma de decisiones de los agentes económicos el valor que poseen los servicios ambientales –en otras palabras, para insertar estos servicios en la lógica de mercado.

Por su estrecha relación con la naturaleza –en particular, con la diversidad biológica–, la agricultura resulta un ejemplo destacable para analizar ciertas herramientas que favorecen el cuidado del ambiente. Las medidas orientadas al manejo de los recursos naturales, así como los desafíos relacionados con la contaminación, no solo influyen sobre la política agrícola sino que forman parte de ésta. Así, desde hace ya algún tiempo, estas cuestiones comenzaron a verse reflejadas en las medidas de política comercial referidas a los productos agrícolas, en particular en aquellos países desarrollados que utilizan el proteccionismo –en especial, los subsidios– para sostener su producción agropecuaria.

En este marco, es relevante señalar que en el análisis que realiza la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas (FAO, 2007) se ha planteado que la agricultura participa en la provisión de servicios ambientales en general, bajo la premisa de que estos servicios comprenden, entre otros, los productos de las actividades agrícolas, incluida la producción de alimentos. En este sentido, de acuerdo con Heal y Small (2002), la agricultura puede ser vista, al mismo tiempo, como consumidora –v.g., de servicios de polinización– y como oferente de servicios ecosistémicos –v.g., almacenamiento de carbono.

La conservación de la biodiversidad es un fin loable en sí mismo y constituye uno de los objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Sin embargo, dependiendo de las herramientas que se utilicen a tal fin, ese objetivo podría llegar a ser utilizado, en determinados casos, para justificar subsidios agrícolas, hecho que comienza a ser observado con preocupación por ciertos países en desarrollo.

Esto se debe a que, si bien en varios casos los PSA están demostrando resultar una herramienta efectiva para la conservación de los bosques, podrían ser utilizados en algunos países desarrollados que otorgan subsidios agrícolas distorsivos como una forma de encubrir o legitimar estas ayudas. Ello resultaría contrario a las reglas y al mandato agrícola de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que llama a esos países a reducir y/o eliminar sus subsidios agrícolas.

Un elemento adicional que suma complejidad a la cuestión es que los debates y negociaciones sobre esta temática se dan en diversos foros, algunos de los cuales se encuentran especializados en cuestiones ambientales, mientras que otros se encuentran abocados a temas agrícolas y comerciales. Este escenario puede derivar en posibles incompatibilidades entre las decisiones que resultan de esta multiplicidad de foros, como asimismo en la

1 A los efectos de este artículo se utilizan de manera indistinta los términos "servicios ecosistémicos" y "servicios ambientales" siguiendo el criterio de Wunder (2005), quien considera que la diferencia no es importante a los efectos de analizar la cuestión de los pagos por servicios ambientales.

2 Este concepto de servicios ambientales difiere de aquel relacionado con la liberalización comercial de bienes y servicios elaborados por el hombre cuyo uso permitiría controlar la contaminación y conservar los recursos naturales y cuyo proceso de producción tendría un bajo impacto ambiental. Dicho concepto se encuentra relacionado con las negociaciones del Comité de Comercio y Medio Ambiente en Sesión Extraordinaria de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en particular, con las referidas a la reducción y/o eliminación, según proceda, de las barreras arancelarias y no arancelarias a los bienes y servicios ambientales (ver Lottici, Galperín y Hoppstock, 2013).

legitimación de algunas cuestiones a través de los foros ambientales que podrían estar en oposición a los mandatos y reglas acordados en los ámbitos comerciales.

En este marco, este artículo tiene como objetivo analizar los pagos por servicios ambientales y su posible uso como una justificación ambiental para otorgar subsidios al sector agropecuario en ciertos países desarrollados. Así, en la sección 2 se abordan las distintas aproximaciones al concepto de pagos por servicios ambientales y las principales diferencias en la manera en que este tema es enfocado en los países en desarrollo y en los países desarrollados. En la sección 3 se revisan los debates y las propuestas que se presentan en los distintos ámbitos en los cuales esta temática está en discusión, y se la enmarca dentro de las llamadas estrategias de diversificación de foros, donde una de las más conocidas es la denominada "*forum shopping*". En la sección 4 se analiza la relación de los PSA con las políticas agrícolas de la Unión Europea,³ en especial por el papel central que la conservación del ambiente tiene en el proceso actual de reforma de su Política Agrícola Común (PAC), que serviría para dar continuidad al nivel de subsidios existente con el consecuente impacto distorsivo sobre la producción y el comercio agrícola mundial. Por último, en las conclusiones se incluyen algunas reflexiones que se derivan de este análisis y que podrían resultar útiles para negociadores ambientales y comerciales de países en desarrollo.

2. Pagos por servicios ambientales: definiciones, características y aproximaciones

Cuando se trata de servicios ambientales, en general nos encontramos frente a servicios sin mercado y, por lo tanto, sin precio. Es así que estos servicios presentan dos características que hacen que las decisiones de asignación de recursos presenten diferencias respecto de los bienes que se intercambian en un mercado.

La primera característica es que son bienes públicos: es decir, el uso de estos servicios es muy difícil de limitar (falta de exclusión) y pueden ser utilizados por dos o más personas de manera simultánea sin molestarse entre sí (falta de rivalidad en el uso).

La segunda característica es que son fuente de externalidades, esto es, son servicios que influyen sobre las decisiones de asignación de recursos de infinidad de personas, pero dicha influencia no se refleja en ningún precio, ya que se trata de bienes sin mercado.

De esta manera, la sociedad utiliza los servicios ambientales sin tener en cuenta el valor de sus aportes ni el costo que significa no contar con ellos: los servicios son aprovechados gratuitamente como insumo por diversas actividades económicas, lo cual suele conducir a un uso inadecuado de los recursos naturales y en muchos casos a su degradación.

Podría decirse que los bienes públicos y las externalidades explican gran parte de la interacción entre la agricultura y los ecosistemas naturales, ya que dicha interacción no suele realizarse por medio de transacciones de mercado (Heal y Small, 2002). Por ello, las políticas agrícolas y de manejo de recursos naturales deben brindar los incentivos adecuados a quienes influyen en los ecosistemas, para que los ecosistemas mantengan su integridad.

Así es que el concepto de pagos por servicios ambientales (PSA) surge en el marco del diseño de políticas orientadas a incentivar la conservación de los ecosistemas. En un sentido económico, los PSA actúan como un subsidio por el cual se busca mantener o incrementar las externalidades positivas de una actividad determinada.

Hasta el momento, no se ha adoptado una definición formal de PSA, lo cual puede conducir a confusiones conceptuales (Wunder, 2005). Según Wunder (2005), un PSA es un sistema que cumple con los cinco criterios incluidos en la siguiente definición: i) es una transacción voluntaria donde, ii) un servicio ambiental bien definido, iii) es comprado por al menos un comprador, iv) a al menos un proveedor de servicios ambientales, y v) si y solo si el proveedor asegura la provisión del servicio ambiental (criterio de condicionalidad).

3 Si bien la vinculación entre los PSA y los subsidios agrícolas podría darse en distintos países desarrollados, entre otros los de la Unión Europea, Suiza, Japón y Estados Unidos, este artículo se concentra en el proceso actual de reforma de la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea.

El primer criterio permite diferenciarlo de otros instrumentos: el PSA se da dentro de un marco de negociación entre las partes involucradas y no como parte de una medida de regulación estatal. El segundo criterio establece que el servicio que se adquiere debe estar bien definido –v.g., cantidad de carbono almacenado– o corresponder a un uso de la tierra que asegure dicho servicio –v.g., conservar un bosque que permite almacenar carbono. El tercer criterio se refiere a los compradores, que suelen ser los usuarios de los servicios o el gobierno en nombre de los usuarios (Engel, Pagiola y Wunder, 2008). Respecto del cuarto criterio, los vendedores suelen ser quienes aseguran la provisión del servicio. Como estos servicios están vinculados con el uso del suelo, la mayor parte de los programas de PSA se dirigen y se pagan a los tenedores de tierras, quienes, en muchos casos, además son agricultores. Según el último criterio, la continuidad de los pagos está sujeta al cumplimiento de las condiciones del programa, lo cual depende de la capacidad de monitoreo por parte del comprador, quien no siempre está en condiciones de realizar el control de manera rigurosa (Wunder, 2005).

Debido a la dificultad para que los programas existentes cumplan con estos cinco criterios en su totalidad (Wunder, Engel y Pagiola, 2008), se ha planteado una definición alternativa por la cual los PSA son “una transferencia de recursos entre actores sociales con el fin de crear incentivos para alinear las decisiones individuales y colectivas sobre el uso del suelo con el interés social en el manejo de los recursos naturales” (Muradian *et al.*, 2010). Esta definición considera que las transferencias pueden darse tanto mediante transacciones en un mercado como también originarse en subsidios estatales.

Los PSA requieren que se pueda revelar y explicitar el valor de los servicios ambientales⁽⁴⁾ provistos por los ecosistemas con un doble propósito (Lottici, 2010):

- i) el de requerir un pago a quienes demandan estos servicios ambientales, y están dispuestos a pagar por ellos, y
- ii) el de generar pagos que se traduzcan en ingresos económicos para los dueños de las tierras que proveen los servicios, generando así incentivos para la conservación de los ecosistemas.

En general, los programas de PSA se usan para conservar bosques, aunque también se pueden utilizar para restaurar o realizar un uso del suelo que genere externalidades positivas.⁽⁵⁾ Entre estos usos del suelo se encuentran las actividades agrícolas (Engel, Pagiola y Wunder, 2008).

Este último enfoque es el que aborda la FAO (2007) en su análisis de los pagos por servicios ambientales, donde se destaca la función de la agricultura en la provisión de servicios de los ecosistemas. En tal sentido, en ese análisis –cuyo eje son los agroecosistemas– prevalece la noción de que los servicios ambientales son provistos por una actividad económica –la agricultura– y por un agente económico –el agricultor–, y no resulta tan claro que en esos casos sea la naturaleza –v.g., a través de las áreas naturales– la que provee estos servicios.

Desde esta perspectiva, los pagos por servicios ambientales podrían implicar una compensación a los agricultores para mejorar la prestación de determinados servicios de los ecosistemas, como la absorción o el almacenamiento de carbono⁽⁶⁾.

Esto lleva a diversas aproximaciones sobre los PSA, que pueden observarse en algunas de las principales iniciativas que se encuentran en funcionamiento en la actualidad (FAO, 2007):

- i) las iniciativas de conservación de los bosques en países en desarrollo, en particular en América Latina, y
- ii) las políticas agroambientales en ciertos países desarrollados.

En relación con el primer tipo de iniciativas, y a modo de ejemplo, se puede indicar que en América Latina los programas de PSA forman parte de las iniciativas de conservación forestal. En esta región, esos pagos surgen

4 La valoración económica de los bienes y servicios ambientales busca estimar su valor a través de su contribución al bienestar de las personas. Es un valor de tipo instrumental ya que se valora a los bienes y servicios como un medio para alcanzar otro objetivo (Freeman III, 2003 a). El cálculo del valor se puede llevar a cabo mediante distintos métodos que difieren entre sí por el tipo de enfoque y por el grado de complejidad (Freeman III, 2003 b). Aun cuando no tienen la precisión del cálculo del valor de un bien que se comercializa en el mercado, esos métodos se aplican en ciertos países para la evaluación de proyectos y de políticas, entre otros usos (Navrud y Pruckner, 1997).

5 En Wunder, Engel y Pagiola (2008) se presenta un resumen de diversos programas de PSA puestos en práctica en países desarrollados y en países en desarrollo.

6 Si bien los bosques cumplen la función de “sumidero” de carbono por su capacidad de absorber y almacenar gases de efecto invernadero (GEI) en suelos, plantas y árboles, la agricultura también puede desempeñar esta función.

como consecuencia del éxito limitado del enfoque normativo tradicional de creación de áreas protegidas. De modo ilustrativo cabe señalar que uno de los programas más destacados, el de Costa Rica, fue diseñado para lograr un aumento de diversos servicios ambientales forestales –v.g., absorción de carbono, servicios hidrológicos, conservación de la biodiversidad y provisión de belleza escénica– mediante pagos a los propietarios de tierras y bosques a cambio de contratos plurianuales destinados a la reforestación, la ordenación forestal sostenible y la protección de los bosques.

También, como parte de este primer tipo de iniciativas, cabe mencionar la Ley de Bosques Nativos de la Argentina, cuyo objetivo central es la conservación de los bosques nativos (Recuadro 1).

Recuadro 1

Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos de la Argentina (Ley 26.331 de 2007)

La Ley de Bosques Nativos establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos. Esta normativa constituye la primera ley promulgada en la Argentina que considera explícitamente una compensación por los servicios ambientales que brindan los bosques.

En sus artículos, la ley presenta un conjunto de herramientas en las que se destaca el ordenamiento ambiental del territorio, que incluye la categorización de áreas siguiendo criterios de sostenibilidad ambiental con el objetivo, entre otros, de promover la conservación del bosque y regular el cambio de uso del suelo y la frontera agropecuaria.

Más allá de la ley, y desde una perspectiva económica, la idea que subyace detrás de la valoración de los servicios ambientales es compensar a quienes los proveen por los beneficios que los ecosistemas brindan. Los pagos por servicios ambientales actúan, de esta manera, como un incentivo a la conservación. Específicamente, la Ley 26.331 define en su artículo 5 los servicios ambientales como “los beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas del bosque nativo”, considerando además que “los principales servicios ambientales que los bosques nativos brindan a la sociedad son:

- regulación hídrica;
- conservación de la biodiversidad;
- conservación del suelo y de calidad del agua;
- fijación de emisiones de gases con efecto invernadero;
- contribución a la diversificación y belleza del paisaje;
- defensa de la identidad cultural”.

La ley establece también el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos “con el objeto de compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que éstos brindan”. La ley determina que este Fondo estará integrado con recursos financieros públicos, entre otros por:

- partidas presupuestarias específicamente asignadas (que no podrán ser inferiores al 0,3% del Presupuesto Nacional);
- un 2% del total de las retenciones a las exportaciones de productos provenientes de la agricultura, ganadería y sector forestal;
- préstamos / subsidios otorgados específicamente por organismos nacionales e internacionales; y
- recursos no utilizados de ejercicios anteriores.

Fuente: Lottici (2010)

Por su parte, los programas de PSA relacionados con la agricultura en algunos países desarrollados tratan de revertir la degradación ambiental causada por prácticas agrícolas intensivas llevadas a cabo durante décadas. En general, los pagos agroambientales en estos países han sido ideados para compensar a los agricultores por modificar ese tipo de prácticas. De esta manera, la condicionalidad o ecocondicionalidad sería un importante instrumento utilizado en muchos países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) para promover la observancia de la legislación ambiental vigente.

Las políticas agroambientales de ciertos países desarrollados, como la Unión Europea y los Estados Unidos, presentan características particulares. Según Baylis *et al.* (2008), estas políticas constituyen ejemplos de PSA, ya que compensan de manera monetaria a los agricultores por reducir las externalidades negativas –o incrementar aquellas positivas– generadas por la producción agrícola, a la vez que constituyen una manera de transferir fondos

públicos a los agricultores.⁽⁷⁾

Como este artículo se enfoca en particular en las políticas de la UE, cabe señalar que, según Baylis *et al.* (2008), la política agroambiental europea, a diferencia de la estadounidense, tiene:

- i) el objetivo adicional de utilizar a la agricultura como motor para el desarrollo rural –compensando a los agricultores por el suministro privado de bienes públicos positivos, *v.g.*, paisajes atractivos⁽⁸⁾–, y
- ii) una visión más amplia del tipo de actividad que puede ser financiada y de su alcance, de forma tal que la política europea podría ser más fácilmente utilizada como un mecanismo de transferencia de ingresos a los productores.

En cuanto al punto i), Baylis *et al.* (2008) señalan que la dirección en la cual se han desarrollado las políticas agroambientales en la UE reflejaría que en muchas partes de ese bloque se percibe que la tierra alcanza su mayor “valor ambiental”⁽⁹⁾ cuando es utilizada para la agricultura.⁽¹⁰⁾ En contraposición con esta visión, la dirección que ha tomado la política agroambiental en los Estados Unidos reflejaría que en gran parte de ese país se percibe que la tierra alcanza un mayor valor ambiental cuando se retira de la actividad agrícola y retorna a su estado natural.

Por otra parte, en relación con el tipo de actividad y el alcance de los programas en la UE (punto ii), Baylis *et al.* (2008) observan que, para recibir los pagos agroambientales, los productores europeos deben comprometerse a emplear insumos agrícolas y/o tecnologías que han sido definidas como “ambientalmente amigables” (*environmentally friendly*).

Sin embargo, esos autores señalan que en la UE no existen programas agroambientales que se dirijan expresamente a la obtención de resultados ambientales medibles⁽¹¹⁾ –a diferencia de los programas estadounidenses, como el *Conservation Reserve Program*⁽¹²⁾. En su lugar, los programas europeos están orientados hacia múltiples –y a veces indefinidos– objetivos que incluyen, por ejemplo, proteger la biosfera, evitar que las tierras agrícolas sean abandonadas y preservar algunas características de los paisajes rurales que han sido definidas en forma muy general.

3. Ámbitos de negociación

3.1. Los PSA y las estrategias de diversificación de foros

La cuestión de los PSA aparece de manera transversal en una diversidad de foros. Algunos de estos foros se dedican en particular al debate de temas ambientales, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la Plataforma Intergubernamental de Ciencia y Política sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas (IPBES, por sus siglas en inglés), y la Convención sobre los Humedales (Ramsar), entre otros. Otros foros se centran en los temas económicos o comerciales, como la OCDE, o en cuestiones más generales del desarrollo sostenible, como la Comisión sobre Desarrollo Sostenible (CDS) de las Naciones Unidas.

7 Sin embargo, Baylis *et al.* (2008) concluyen que el criterio de condicionalidad correspondiente a la definición de PSA (Wunder, 2005) aquí presentada no se cumpliría en algunos de los casos de pagos agroambientales europeos, dado que estos pagos no estarían condicionados a la provisión del servicio ambiental.

8 En particular, son percibidos como deseables muchos de los aspectos de la agricultura tradicional, como las terrazas y los cercos de piedra. Según Baylis *et al.* (2008), algunos estudios han demostrado que preservar el aspecto cultivado de los campos en Europa resulta particularmente atractivo para los turistas.

9 Cabe señalar que Baylis *et al.* (2008) no definen el significado de “valor ambiental” de las tierras. Sin perjuicio de ello, este se relacionaría, a nuestro entender, con el concepto de “multifuncionalidad” de la agricultura y con su contribución a la conservación del paisaje rural, los valores sociales y culturales y al ambiente, entre otros. El concepto de “multifuncionalidad” de la agricultura se presenta de manera breve en la sección 4.2.

10 Como ejemplo, Baylis *et al.* (2008) señalan que una parte importante de los pagos agroambientales de la UE se destina a limitar el abandono de tierras en aquellos lugares donde la agricultura no resulta rentable.

11 Esta crítica aparentaría intentar subsanarse en la Estrategia de la Unión Europea sobre la biodiversidad hasta 2020, donde los objetivos relativos a la agricultura y a los bosques (Objetivo 3) hacen referencia a mejoras medibles. Esto se amplía en la sección 4.

12 El *Conservation Reserve Program* es una iniciativa liderada por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos que, desde mediados de la década de 1980, compensa a los agricultores para plantar vegetación permanente en zonas ambientalmente vulnerables (“*environmentally sensitive cropland*”) (Jack, Kousky y Sims, 2007).

Algunos foros reúnen a todos los países (CDB, CDS, Ramsar) y otros solo a un grupo (OCDE). En lo que hace a su misión, algunos se centran en negociar principios y/o normas (por ejemplo, el CDB), mientras que otros se dedican a la compilación de datos y a la elaboración de herramientas científicas (IPBES). Asimismo, existen otros ámbitos que se dedican a analizar las cuestiones y a brindar asistencia a sus miembros, aunque sus recomendaciones pueden influir en los temas de agenda de los foros donde se llevan a cabo las negociaciones, como es el caso de la iniciativa Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*, TEEB).

En ese sentido, el tratamiento del tema en varios foros –de diferentes características, membresía y objetivos– sería una estrategia negociadora impulsada principalmente por los países desarrollados con diversos objetivos (Alter y Meunier, 2009). Entre esos fines, se destacan: i) seleccionar el “mejor” foro para que el tratamiento de una cuestión resulte favorable a los intereses de quien lo propone (estrategia de “*forum shopping*”); ii) dictar en un foro reglas contradictorias con las de otro foro donde se cuenta con minoría (estrategia de “creación de inconsistencias entre acuerdos”); y iii) dictar principios y reglas en un foro para ser utilizados como antecedente para las negociaciones en otro ámbito (estrategia de “cambio de régimen”).

Esto se relacionaría con una “fragmentación del derecho internacional” que tiene que ver justamente con la diversificación de ámbitos de negociación en distintas materias, entre ellas la ambiental. Aunque parecieran independientes, estos ámbitos se influyen mutuamente, dado que se tratan las mismas cuestiones no solo en su ámbito primario, sino también en organismos secundarios sin competencia directa sobre el tema.

Las estrategias de diversificación de foros resultan funcionales a aquellos países que cuentan con más recursos, con mayor cantidad de negociadores y especialistas, y con mecanismos de coordinación interna estructurados y bien organizados (Davis, 2009). Esto último permite tener una posición coherente y consistente en los diferentes foros. Las tres características se dan particularmente en los países industrializados, ya que cuentan con una burocracia sostenida con recursos humanos de alta calidad y gran caudal de fondos (Riaboi, 2006). Esto no se verifica en la mayoría de los países en desarrollo debido a sus capacidades más limitadas y a sus estructuras de coordinación menos aceitadas en relación con las de los países desarrollados (Lottici, Galperín y Hoppstock, 2013).

A estos factores se suma que, muchas veces, las agendas de los organismos internacionales están inspiradas en las políticas de los países desarrollados, lo cual influye sobre el contenido de los informes técnicos que elaboran sus Secretarías (Lottici, Galperín y Hoppstock, 2013).

La cuestión de los pagos por servicios ambientales es un ejemplo paradigmático de estas estrategias de diversificación de foros, dado que se buscaría legitimar en los foros ambientales subsidios que deberían reducirse y/o eliminarse, conforme las reglas de la OMC y el mandato de su Ronda Doha. Así, se utilizaría el “paraguas ambiental” que brindan esos ámbitos ambientales para darle visos de legitimidad a cuestiones propias de los foros comerciales. Esto se facilita debido a que no está acordada aún la jerarquía entre los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente (AMUMA) y las reglas de la OMC.⁽¹³⁾

En ese respecto, Riaboi (2006) da el ejemplo de la UE y de su estrategia centralizada y coherente que busca no perder el derecho a utilizar los subsidios que son objeto de un severo y permanente cuestionamiento en la OMC, mediante la creación de medidas potencialmente sustitutivas y la apoyatura legal que surge de otros instrumentos internacionales, como ser los AMUMA y el CDB en particular.

Si bien, como se ha mencionado, el tema de los pagos por servicios ambientales se trata en diversos foros, en las secciones que siguen se analizarán tres ámbitos particulares por su mayor vinculación con la temática y con las cuestiones comerciales: el CDB, IPBES y TEEB.

3.2. Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) entró en vigor en 1993 y cuenta actualmente con 193 Partes –incluida la Argentina. Sus objetivos son: i) la conservación de la diversidad biológica; ii) la utilización sostenible de sus componentes; y iii) la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.

13 La relación entre las obligaciones comerciales específicas de los AMUMA y las reglas de la OMC es parte del mandato negociador de la Ronda Doha de la OMC desde 2001. Dichas negociaciones tienen lugar en el Comité de Comercio y Medio Ambiente en Sesión Extraordinaria de la OMC y aún no se ha llegado a un consenso sobre el particular.

En el marco del Convenio, durante la X Conferencia de las Partes (Nagoya, Japón, 2010) se aprobó el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2011). Dicho Plan busca promover una aplicación eficaz del Convenio a través de un enfoque estratégico que comprenda una visión, una misión, objetivos y metas compartidas.

La visión del Plan Estratégico 2011-2020 es un mundo donde “para 2050, la diversidad biológica se valora, conserva, restaura y utiliza en forma racional, manteniendo los servicios de los ecosistemas, sosteniendo un planeta sano y brindando beneficios esenciales para todos” (Decisión CDB X/2). En tanto, la misión del Plan es “tomar medidas efectivas y urgentes para detener la pérdida de diversidad biológica a fin de asegurar que, para 2020, los ecosistemas tengan capacidad de recuperación y sigan suministrando servicios esenciales, asegurando de este modo la variedad de la vida del planeta y contribuyendo al bienestar humano y a la erradicación de la pobreza...” (Decisión CDB X/2).

Acorde a su visión y misión, el Plan Estratégico incluye 20 metas principales –las “Metas de Aichi para la Diversidad Biológica”–, algunas de las cuales deberían cumplirse a más tardar en 2015 y otras en 2020. Estas metas están organizadas en cinco objetivos estratégicos y comprenden tanto aspiraciones de logro a nivel mundial como un marco flexible para el establecimiento de metas nacionales y regionales.⁽¹⁴⁾

En relación con los pagos por servicios ambientales, cabe mencionar que el Objetivo estratégico A (“Abordar las causas subyacentes de la pérdida de diversidad biológica mediante la incorporación de la diversidad biológica en todos los ámbitos gubernamentales y de la sociedad”) y sus metas relacionadas⁽¹⁵⁾ conducirían a la valoración de los servicios ambientales relacionados con la diversidad biológica. En este marco, se fomentan incentivos positivos para la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad, entre los cuales se podría incluir a los pagos por servicios ambientales.

Asimismo, en la Decisión X/44 del CDB se insta a las Partes y a otros gobiernos a que den prioridad y aumenten sus esfuerzos para identificar, eliminar, eliminar gradualmente o reformar los incentivos perjudiciales para la diversidad biológica con miras a reducir a un mínimo o a evitar sus impactos negativos. Al mismo tiempo, se alienta a las Partes y a otros gobiernos a que promuevan el diseño y la aplicación, en todos los sectores económicos clave, de incentivos positivos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica que estén en consonancia y armonía con el Convenio y con otras obligaciones internacionales pertinentes, y que no generen incentivos perversos.

En relación con el tema de los incentivos, en la XI Conferencia de las Partes (Hyderabad, India, 8 al 19 de octubre de 2012), la UE ha enfatizado que el otorgamiento de incentivos positivos puede contribuir a alcanzar las Metas de Aichi de una manera eficiente. Del mismo modo, ha expresado su compromiso de considerar la importancia de la conservación de la diversidad biológica en la reforma de las políticas comunitarias en materia agropecuaria y pesquera. En ese contexto, no resulta extraño que países desarrollados que subsidian fuertemente su sector agropecuario, como la UE y Japón⁽¹⁶⁾, defiendan iniciativas de incentivos positivos –tales como los PSA– en las negociaciones en foros ambientales –como el CDB.

En esa misma reunión, el Grupo de América Latina y el Caribe ante las Naciones Unidas (GRULAC) señaló el efecto negativo sobre la biodiversidad de los subsidios otorgados por parte de los países desarrollados a su producción

14 En adición, cabe mencionar que en la XI Conferencia de las Partes del CDB (Hyderabad, India, 8 al 19 de octubre de 2012), se aprobó una lista no exhaustiva de indicadores para el Plan Estratégico 2011-2020 que están disponibles para evaluar el progreso hacia el cumplimiento de los objetivos del Plan Estratégico y las Metas de Aichi, y que conforman una base flexible para las Partes. Así, los indicadores podrán ser adaptados a cada país, teniendo en cuenta las diferentes circunstancias y capacidades nacionales (Decisión XI/3 del CDB).

15 Las metas relacionadas al Objetivo Estratégico A son las siguientes: Meta 1: “Para 2020, ... las personas tendrán conciencia del valor de la diversidad biológica y de los pasos que pueden seguir para su conservación y utilización sostenible”; Meta 2: “Para 2020, ... los valores de la diversidad biológica habrán sido integrados en las estrategias y los procesos de planificación de desarrollo y de reducción de la pobreza nacionales y locales y se estarán integrando en los sistemas nacionales de contabilidad, según proceda, y de presentación de informes”; y Meta 3: “Para 2020, ... se habrán eliminado, eliminado gradualmente o reformado los incentivos, incluidos los subsidios, perjudiciales para la diversidad biológica, a fin de reducir al mínimo o evitar los impactos negativos, y se habrán desarrollado y aplicado incentivos positivos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica de conformidad con el Convenio y otras obligaciones internacionales pertinentes y en armonía con ellos, tomando en cuenta las condiciones socioeconómicas nacionales”.

16 En el caso de Japón, cabe mencionar la “Iniciativa Satoyama”, la cual ha sido promovida por ese país en el marco del CDB como una medida para apoyar y, cuando sea necesario, revitalizar o volver a desarrollar los paisajes de producción socio-ecológica que incluyan un reconocimiento mundial más amplio de su valor, y que resuelvan los problemas de un declive de los diversos servicios del ecosistema que proporcionan esos paisajes (CDB, 2010 a). En esa iniciativa se menciona a los pagos por servicios del ecosistema como un mecanismo financiero innovador para el logro de dichos fines. En síntesis, el objetivo global de esa iniciativa es promover y apoyar los paisajes de producción socio-ecológica para mantener su contribución a los tres objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica. A su vez, la iniciativa también se puede considerar como una herramienta para la aplicación del Plan Estratégico del Convenio propuesto para después del 2010, en particular, de los objetivos del 2020 relacionados con la gestión sustentable de todas las áreas de la agricultura, acuicultura y silvicultura.

agropecuaria y pesquera, subsidios cuya remoción y eliminación está siendo negociada en la OMC.⁽¹⁷⁾ Asimismo, el GRULAC está a favor del otorgamiento de incentivos positivos para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, pero ha hecho un llamado para asegurar que los pagos por servicios ambientales deriven en acciones de conservación y uso sostenible de la biodiversidad y que no se conviertan en incentivos perversos a través del otorgamiento de subsidios agrícolas distorsivos por parte de ciertos países desarrollados. Parte. Por ello, deberá asegurarse que los incentivos positivos estén en conformidad con el derecho internacional, en particular, con las reglas de la OMC.

Cabe señalar que Australia y Nueva Zelanda, entre otros países, comparten la misma visión que los países del GRULAC de que los incentivos positivos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica no deberían transformarse en subsidios distorsivos. Por lo tanto, para países que tienen posiciones afines en el CDB en este tema (los del GRULAC, Australia y Nueva Zelanda, entre otros), el otorgamiento de incentivos, tales como los PSA, se debería dar en el marco de las obligaciones derivadas de los Acuerdos de la OMC.

3.3. Plataforma Intergubernamental sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (*Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, IPBES*)

La Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) se estableció en abril de 2012 como un organismo intergubernamental independiente abierto a todos los países miembros de Naciones Unidas.

La iniciativa IPBES aún se encuentra en sus etapas iniciales⁽¹⁸⁾: la primera reunión plenaria de la Plataforma (IPBES-1) tuvo lugar en Bonn, Alemania, en enero de 2013.

En mayo de 2013, IPBES contaba con 110 países miembros, entre ellos, la Argentina. Entre las organizaciones internacionales de las Naciones Unidas que participan en esta iniciativa se encuentran el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura (FAO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

IPBES busca proporcionar un mecanismo que sea reconocido tanto por la comunidad científica como por la comunidad política para sintetizar, analizar y evaluar críticamente la información y el conocimiento generado por los gobiernos, las instituciones académicas, las organizaciones científicas, las organizaciones no gubernamentales y las comunidades indígenas. Entre otros, los objetivos de IPBES son: i) fortalecer la capacidad para el uso efectivo de la ciencia en la toma de decisiones a todos los niveles; y ii) atender las necesidades de los acuerdos ambientales multilaterales relacionados con la biodiversidad y los ecosistemas (IPBES, 2013).

Dado que la IPBES proveerá bases científicas para el desarrollo de metodologías relacionadas con la valoración de los servicios de los ecosistemas, estas podrían ser aplicadas por los miembros para diseñar e implementar PSA en sus sistemas nacionales. Cabe señalar que, por el momento, no existe una metodología multilateralmente acordada relativa a la valoración de los servicios ambientales, por lo cual IPBES podría dar pasos en este sentido.

En adición, los trabajos de IPBES podrán servir de apoyo para las decisiones del CDB, cumpliendo así una función similar a la del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (*Intergovernmental Panel on Climate Change* o IPCC, por sus siglas en inglés) en el caso de la negociación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

Si bien las decisiones que puedan llegar a adoptarse en este ámbito no tienen un carácter jurídicamente vinculante para los países que la conforman, podrían llegar a tener el carácter de costumbre internacional de acuerdo con la Convención de Viena sobre interpretación de los tratados de 1969 y, por ende, podrían derivar en obligaciones de cumplimiento de buena fe para sus miembros.

Asimismo, resulta necesario seguir los avances que en la materia realice esta Plataforma, porque lo que en ella se discuta y se defina seguramente tendrá repercusión en la manera en la que estos temas se debatan y negocien en otros foros que, en ciertos casos, sí podrían tener un carácter jurídicamente vinculante.

17 En este sentido, cabe expresar la importancia de las negociaciones en el ámbito de la OMC en el marco del programa de trabajo de Doha en relación con la agricultura y los subsidios a la pesca.

18 Para más información sobre los antecedentes de la Plataforma, ver <http://www.ipbes.net/>.

3.4. La Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*, TEEB)

La iniciativa conocida como Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity* o TEEB, por sus siglas en inglés) surgió de la decisión de los Ministros de Ambiente de los Gobiernos del G8 + G5⁽¹⁹⁾ acordada en Potsdam, Alemania, en 2007. La iniciativa TEEB apunta a mostrar cómo los conceptos y las herramientas de la economía pueden ayudar a la sociedad a contar con los medios para incorporar los valores de la naturaleza en la toma de decisiones, tanto a nivel de los decisores nacionales y locales como de las empresas y del público en general.

La iniciativa TEEB tiene entre sus socios y donantes al PNUMA y a instituciones gubernamentales y de investigación provenientes, en su gran mayoría, de países europeos.⁽²⁰⁾ La participación de países europeos en este ámbito debería ser un punto a tener en cuenta, ya que facilitaría que se vea reflejada su visión de estos temas.

Los informes de TEEB han mostrado tener incidencia en la formación de opinión a nivel mundial sobre estas cuestiones y buscan influir en las decisiones que se toman en organizaciones y foros ambientales internacionales. Un ejemplo de ello se observa en las decisiones del CDB, ya que a través de éstas sus miembros instan a la Secretaría del CDB a basarse en los resultados de los estudios de TEEB para implementar mecanismos económicos relacionados con la conservación de la biodiversidad (CDB, 2010 b).⁽²¹⁾

La iniciativa TEEB considera a la valoración de los ecosistemas como una herramienta que permite tomar en cuenta el valor económico de los ecosistemas y de la biodiversidad. Esta aproximación económica implica el establecimiento de mecanismos para incorporar el valor de los ecosistemas en la toma de decisiones a través de incentivos y señales de precios. De esta manera, la iniciativa TEEB identifica distintos pagos y herramientas basados en el mercado para premiar a los actores públicos y privados que mantienen flujos de servicios ecosistémicos que benefician a la sociedad. Entre estos pagos y herramientas, TEEB (2009: cap. 5) destaca:

- i) las iniciativas internacionales de pagos por servicios de los ecosistemas como REDD/REDD-Plus (Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo), en discusión en el ámbito de la CMNUCC, y
- ii) algunos ejemplos de implementación de esquemas de pagos por servicios de los ecosistemas, entre ellos las prácticas agrícolas que mantienen servicios ecosistémicos a través de pagos agroambientales en la UE y en los Estados Unidos.⁽²²⁾

Asimismo, TEEB (2009) plantea algunas cuestiones relacionadas con los subsidios al agro y al ambiente que deberían ser examinadas cuidadosamente por sus implicancias económicas y comerciales.

En primer lugar, TEEB destaca que no todos los subsidios son malos para el ambiente: algunos programas de subsidios se vienen utilizando para recompensar los beneficios que brindan los ecosistemas –como ejemplo de ello señala los subsidios para las actividades agrícolas o forestales que compensan, a través de pagos, la pérdida de ingresos por la utilización de métodos de producción menos dañinos o que incentivan los resultados ambientales deseados. No obstante ello, TEEB considera que incluso los subsidios “verdes” pueden distorsionar los mercados y tener consecuencias económicas y comerciales.

19 El G8 está conformado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia. Por su parte, el G5 está compuesto por las principales economías emergentes: Brasil, China, India, México y Sudáfrica.

20 La iniciativa TEEB cuenta con los siguientes donantes y socios (TEEB, 2013): el PNUMA; el Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear - BMU de Alemania; el Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales - Defra del Reino Unido; la Comisión Europea; el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega; el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de los Países Bajos; el Ministerio de Medio Ambiente de Japón; el Centro Helmholtz para la Investigación Ambiental - UFZ de Alemania; la Oficina Federal para el Medio Ambiente - FOEN de Suiza; el Departamento para el Desarrollo Internacional - UKAid del Reino Unido; y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo - Sida. Por su parte, las organizaciones anfitrionas de aquellas instituciones que coordinan la iniciativa TEEB son: el Centro Helmholtz para la Investigación Ambiental - UFZ de Alemania; el Instituto Indio de Tecnología de Bombay; el Instituto para la Política Ambiental Europea - IEEP; la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza - IUCN; y la Universidad de Liverpool.

21 En la misma línea se ha manifestado la UE en la XI Conferencia de la Partes del CDB, en la cual expresó que el informe de TEEB debería utilizarse para diseñar las estrategias y planes de acción nacionales de biodiversidad.

22 Otros ejemplos de pagos y herramientas que TEEB señala incluyen: i) el acceso a los recursos genéticos y la distribución de beneficios derivados de su utilización (*Access and Benefit Sharing for genetic resources* o ABS, por sus siglas en inglés); ii) mecanismos basados en impuestos y mecanismos de compensación pública; y iii) mercados verdes y políticas de contratación pública que incentivan la oferta y la demanda de bienes y servicios con menor impacto ambiental (sistemas de certificación y eco-etiquetado).

En segundo lugar, TEEB (2009) presenta un debate en torno a si la definición formal de subsidio debe ser ampliada para incluir la falta de internalización de los costos externos. Es así que argumenta que aquellos que se oponen a esta ampliación lo hacen por considerar que la noción de subsidio implica tradicionalmente una intervención explícita del gobierno en lugar de la falta implícita de intervención. Desde la perspectiva de TEEB, la falta de internalización de las externalidades –o la inacción del gobierno, en general– actuaría con frecuencia como un subsidio. De este modo, quienes no afrontan los costos de evitar la contaminación cuentan con una ventaja en el mercado en relación con aquellos que afrontan esos costos. Cabe destacar que este argumento económico está relacionado con el objetivo de algunos países desarrollados de que sus industrias no pierdan competitividad por los mayores costos derivados de las obligaciones de protección ambiental frente a aquellas industrias ubicadas en países en desarrollo que no tienen obligaciones equivalentes.⁽²³⁾

Este enfoque es observado por ciertos países con preocupación, ya que esta premisa podría legitimar lo que se conoce como *offsets* o compensaciones de biodiversidad, un concepto que resulta similar a la noción de los permisos de emisión transados en los mercados de carbono. Cabe señalar que se trata de un concepto nuevo utilizado por unos pocos países desarrollados, y sobre el cual aún no se cuenta con un entendimiento común sobre su alcance y significado.⁽²⁴⁾

Al igual que lo que ya está ocurriendo con ciertos sistemas de comercio de emisiones de gases de efecto invernadero aplicados a terceros países⁽²⁵⁾, se trataría de una aplicación extraterritorial de una regulación interna, esto es, más allá del espacio soberano nacional. Además de ello, el concepto de *offsets* va de la mano de la idea de asignarle un valor económico a la biodiversidad y, en este sentido, el problema que se presenta es que no existe una metodología multilateralmente acordada para otorgar dicho valor y, por lo tanto, este puede diferir de manera sustancial según cuál sea el método de valoración que se utilice.

En tercer lugar, el informe de TEEB (2009: cap. 6) también señala que los programas de subsidios ya son utilizados para generar beneficios de los ecosistemas. En esta misma línea, el documento indica que algunas de estas transferencias pueden ser caracterizadas como “pagos” por servicios de los ecosistemas cuando el objetivo de estos esquemas es aumentar la prestación de servicios ecosistémicos a fin de proporcionar un bien público. En cambio, cuando el objetivo es la reducción de una externalidad negativa –por ejemplo, reducir la contaminación de aguas subterráneas con agroquímicos–, TEEB considera adecuado emplear el término “subsidio” por servicios de los ecosistemas.

En cuarto lugar, a veces se pueden obtener efectos benéficos sobre el ambiente modificando los subsidios en vez de otorgando pagos. Esto se puede apreciar con los subsidios agrícolas, que pueden actuar como incentivos perjudiciales para la biodiversidad (Recuadro 2). Es por ello que TEEB (2009: cap. 6) señala la necesidad de reformar dichos subsidios, en particular, las ayudas vinculadas con el nivel de producción. El documento (TEEB, 2009: cap. 6) indica, además, que en el ámbito de los países de la OCDE, más de la mitad de todo el apoyo está vinculado directamente con la producción y, si bien se evidencia una reducción en los niveles de ayuda interna, esta disminución es consecuencia de la suba de los precios internacionales de los *commodities* agrícolas y no de cambios explícitos en las políticas gubernamentales.

23 Cabe señalar que los sectores productivos más afectados por las modificaciones en la política ambiental interna reclaman, como una condición para aceptar estos cambios de política, la adopción de medidas comerciales frente a países en desarrollo que no tienen obligaciones ambientales equivalentes.

24 No obstante ello, en términos generales, podría entenderse a los *offsets* como mecanismos de mercado que apuntan a que ciertas actividades no produzcan una pérdida neta de biodiversidad, de manera que la reducción de biodiversidad en cierta área se compensaría por la conservación de la biodiversidad en otra. A nivel comercial, esto podría derivar en que los países importadores exijan que el exportador presente estas compensaciones por un valor equivalente al de la biodiversidad afectada durante el proceso productivo en el país de origen. Esto es, se estaría cobrando una compensación por un supuesto subsidio implícito derivado de una regulación más laxa en materia de conservación de biodiversidad en el país exportador respecto de aquella existente en el país importador.

25 Un análisis de las implicancias de la instrumentación obligatoria de permisos de emisión de gases de efecto invernadero, en particular, en relación con el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad Europea (Directiva Europea 2008/101/CE), se puede encontrar en Lottici, Galperín y Hoppstock (2013). Los principales cuestionamientos a esta Directiva señalan que es una normativa unilateral con aplicación extraterritorial que resulta contraria al derecho internacional en general y, en particular, a la CMNUCC y su Protocolo de Kioto.

Recuadro 2

La reducción de los subsidios agrícolas y su relación con la biodiversidad: diferencia entre los sistemas agrícolas intensivos y extensivos ^(a)

Los incentivos para aumentar la producción pueden también alentar la conversión de ecosistemas más naturales en zonas agrícolas (cambio en el uso de la tierra). Por el contrario, la eliminación o reducción de los subsidios podría conducir a la disminución en la cantidad de tierra destinada a la producción agrícola. Esto podría tener **efectos positivos** para los ecosistemas y la biodiversidad en áreas donde la **producción está muy mecanizada y especializada** –y siempre y cuando se lleven adelante políticas eficaces de conservación a largo plazo para restaurar los hábitats no agrícolas originales, por ejemplo, en el caso de los humedales.

Sin embargo, como una forma de defender ciertos subsidios agrícolas, TEEB sostiene que una disminución de las tierras destinadas a actividades agrícolas podría tener **impactos negativos** en la biodiversidad si las tierras están situadas en áreas donde se aplican **sistemas agrícolas extensivos** –donde las prácticas tradicionales juegan un papel clave en la creación de diversidad biológica, de las propiedades del suelo y de paisajes recreativos.

A menudo, los sistemas agrícolas extensivos de alta biodiversidad agrícola se encuentran ubicados en tierras marginales, es decir, aquellas tierras que serían retiradas en primer lugar de la producción si se eliminaran los subsidios que incentivan la producción. Según TEEB, esta reducción en la producción tendría efectos negativos sobre la biodiversidad, con las consiguientes pérdidas de provisión de servicios de los ecosistemas.

Los estrechos vínculos entre la biodiversidad y la agricultura extensiva en tierras marginales plantearían así un doble reto de política:

- por un lado, mantener las tierras marginales en producción y preservar las prácticas agrícolas tradicionales;
- por el otro, retirar de la producción aquellas tierras marginales que podrían generar efectos positivos significativos para la biodiversidad si se convirtieran en hábitats naturales.

El informe de TEEB aclara que esta observación no implica el apoyo general a medidas de sostén a la producción, sino que simplemente reconoce que la reducción o la eliminación de los subsidios no resultan suficientes, por sí solas, para cumplir con el reto de conservar áreas ricas en biodiversidad en las que se aplican sistemas de agricultura extensiva.

a. Este recuadro está basado en TEEB (2009: cap. 6).

4. La relación entre los pagos por servicios ambientales y las políticas agrícolas: el caso de la reforma de la PAC

La Política Agrícola Común (PAC) es una de las políticas paradigmáticas de la Unión Europea. A lo largo de sus más de 50 años de existencia fue teniendo diversas modificaciones que la transformaron de una política basada en la intervención de los precios y en pagos vinculados con el nivel de producción a una política que tiene como medida central a los pagos directos desvinculados de la producción. Desde la reforma de 2003, estos pagos directos quedaron sujetos a ciertas condicionalidades referidas al cuidado del ambiente, al bienestar animal y a cuestiones sanitarias y fitosanitarias (Bureau, 2012; Doporto Miguez y Galperín, 2006).

Las sucesivas reformas realizadas a partir de la década de 1990 fueron incorporando, en mayor medida, la dimensión ambiental y su relación con la producción agropecuaria. Esto se relaciona con las críticas que recibió la PAC por su impacto negativo sobre el ambiente. Por ejemplo, en un informe de la Comisión Europea se afirma que "la poca rentabilidad de prácticas agrarias favorables a la biodiversidad condujo a la desaparición de servicios ecosistémicos esenciales en zonas rurales y de terrenos fértiles, y el abandono de tierras provocó pérdidas económicas y sociales, sobre todo en comunidades rurales" (CE, 2010 a: 4). Vinculado con este punto, también se ha señalado que los pagos que han recibido los productores en virtud de la PAC habrían resultado en un incremento de la pérdida de biodiversidad dada la intensificación en la producción que se llevó a cabo en Europa (Brunner y Huyton, 2009).

De esta manera, uno de los mayores desafíos a los cuales se enfrentó la UE fue buscar la forma más adecuada de integrar los objetivos ambientales en su política agrícola. Entre las políticas en materia ambiental que se vinculan con la agricultura sobresalen la Hoja de Ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos y la Estrategia sobre Biodiversidad 2020 (Recuadro 3). Estas políticas dan fundamento a las modificaciones de la PAC, previéndose un cumplimiento cruzado entre las disposiciones incluidas en la política ambiental y aquellas previstas para las actividades agrícolas. Este entrecruzamiento entre las políticas ambientales y las sectoriales se basa en la obligación que tiene la UE, en virtud de sus acuerdos, de lograr lo que se conoce como "integración ambiental", y que apunta a que la dimensión ambiental sea especialmente tenida en cuenta al momento de diseñar políticas o de realizar acciones en los sectores específicos.

Recuadro 3

¿A qué apunta la UE para el año 2020? Entrecruzamientos de estrategias, políticas y metas

En un contexto caracterizado por la crisis financiera internacional, la Comisión Europea publicó en 2010 la estrategia de la UE para el período 2010-2020, conocida como estrategia "Europa 2020" (CE, 2010 b). En ella se incluyen las metas que apunta alcanzar la UE en pos de lograr un modelo de crecimiento que sea inteligente, sostenible e integrador.

Para alcanzar las metas establecidas –las cuales abarcan a todas las áreas de gobierno–, la UE desarrolló iniciativas sectoriales que apuntan al cumplimiento de cada una de las dimensiones incluidas en las metas al 2020. Bajo este marco se elaboró la "Hoja de Ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos" (CE, 2011 a). Aquí se plasma la visión de la UE para el año 2050 que, en materia de servicios ecosistémicos, afirma que para ese momento se habrán "protegido, valorado y restablecido sustancialmente la biodiversidad y los servicios ecosistémicos que ésta sustenta".

En virtud de esa visión, y del aún pendiente objetivo de detener la pérdida de la biodiversidad, se aprobó en 2011 la "Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural". Se debe tomar en cuenta que esto, además, se condice con la aprobación del Plan Estratégico 2011-2020 y de las Metas de Aichi en el ámbito del CDB.

La Estrategia apunta a que para el año 2020 se detenga la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos de la UE, y que éstos sean restaurados a fin de contribuir a la lucha contra la pérdida mundial de biodiversidad. Para ello, la Estrategia promueve la valoración económica de los servicios ecosistémicos, apoyándose fuertemente en la iniciativa TEEB. Este punto no es menor dado que, más allá del reconocimiento de la importancia que los servicios ecosistémicos tienen per se, se busca afianzar la idea de que el mercado no reconoce de modo adecuado el valor económico de dichos servicios.

En particular, la Estrategia incluye un objetivo específico referido a su relación con la PAC, en tanto parte de la idea de que la agricultura es uno de los factores que presiona sobre la biodiversidad y deriva en la pérdida de ella. De este modo, la Estrategia afirma que el sector agropecuario deberá "aumentar todo lo posible las zonas agrarias de pastizales, tierra cultivable y cultivos permanentes sujetas a medidas de biodiversidad en el marco de la PAC, a fin de garantizar la conservación de la biodiversidad y mejorar mensurablemente el estado de conservación de las especies o hábitats que dependan de la agricultura o estén afectados por ésta en la prestación de servicios ecosistémicos, en comparación con la base de referencia EU 2010, contribuyendo así a mejorar la gestión sostenible" (Objetivo 3 de la Estrategia).

A tal efecto, uno de los instrumentos que se promueve es la diversificación de las fuentes de financiamiento, dentro de las cuales se incluye el pago por servicios ecosistémicos (CE, 2011 b: 10), lo que se encuentra orientado a la remuneración de los bienes públicos y privados que provengan de los agroecosistemas.

Asimismo, dentro de las acciones específicas dispuestas en la Estrategia, existen varias orientadas al sector agropecuario, entre las cuales se destacan las acciones (actuaciones) 8 y 11 (CE, 2011 b), a través de las cuales se observa claramente de qué modo funciona el mandato de la integración ambiental a nivel comunitario.

"Actuación 8: Mejorar los pagos directos a los bienes medioambientales públicos en la Política Agrícola Común

8a) La Comisión propondrá que los pagos directos de la PAC retribuyan la prestación de bienes medioambientales públicos más allá de la condicionalidad (por ejemplo, pastizal permanente, cubierta vegetal, rotación de cultivos, barbecho ecológico, Natura 2000).

8b) La Comisión propondrá mejorar y simplificar las normas de condicionalidad relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales y considerará la inclusión de la Directiva marco del agua en el ámbito de aplicación de la condicionalidad, una vez que se aplique dicha Directiva y se determinen las obligaciones operativas para los agricultores, a fin de mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos en las zonas rurales".

"Actuación 11: Animar a los silvicultores a que protejan y mejoren la biodiversidad forestal

11b) Los Estados miembros y la Comisión fomentarán mecanismos innovadores (por ejemplo, pagos por servicios ecosistémicos) con objeto de financiar el mantenimiento y restauración de los servicios ecosistémicos que proporcionan los montes multifuncionales".

La Estrategia también señala que la remoción de incentivos perversos brindaría señales de mercado orientadas a la conservación de la diversidad biológica. En tal sentido, plantea la necesidad de que se reformen o eliminen progresivamente los subsidios perversos, aunque no profundiza en detalle respecto de cuáles serían las medidas que estarían enmarcadas en esos subsidios a nivel de la UE.

Los incentivos perversos se caracterizan por tener efectos negativos sobre la biodiversidad. Un ejemplo de ello son los subsidios otorgados a productores agrícolas que, de no ser por la ayuda que reciben, no serían lo suficientemente competitivos como para producir. De esta manera, se induce una intensificación de la producción que resulta en una sobreexplotación de los recursos naturales, además de generar distorsiones en el comercio internacional de productos agropecuarios.

Sin embargo, si bien la UE reconoce el trabajo en el CDB a fin de que se remuevan los incentivos perversos, a través de la reforma de la PAC, la UE no dejará de otorgar subsidios al agro sino que simplemente otorgará un mayor porcentaje de ellos sujeto al cumplimiento de requisitos en materia ambiental (ver sección 4.1). Esto podría colisionar con los avances que se están intentando realizar con el programa de trabajo sobre incentivos adoptado en el marco del CDB, en tanto podría dar continuidad al otorgamiento de incentivos perversos (ver sección 3.2).

A continuación se presenta, en primer lugar, la nueva reforma de la PAC, con particular énfasis en lo referido a los requisitos ambientales. En segundo lugar, se analiza la vinculación de la PAC con los pagos por servicios ambientales y la utilización de esta vinculación para justificar la continuidad de los subsidios agrícolas.

4.1. "Ecologización" o "enverdecimiento" de la PAC: la nueva reforma

Para entender el proceso de reforma de la PAC es necesario tener en cuenta que el fin último al que apunta la UE es que el crecimiento económico se desacople de la utilización de los recursos naturales (OECD, 2001 a), por ejemplo, a partir del manejo que de sus tierras hacen los agricultores con el objeto de proveer bienes públicos ambientales, tales como los servicios de los ecosistemas. Para evitar la degradación de estos bienes, Cooper, Hart y Baldock (2009) señalan que resulta necesaria la intervención del Estado, dado que, como se señaló en la sección 2, no es común que estos bienes sean provistos de *motu proprio* por los agricultores. Además, Cooper, Hart y Baldock (2009) sostienen que, como la provisión de estos bienes no se corresponde con la escala de las demandas de la sociedad europea, hay un argumento claro a favor de la intervención pública a través de la PAC. No obstante ello, remarcan que para lograr estos objetivos no es suficiente el presupuesto asignado a programas específicos dirigidos al cuidado ambiental y que, por lo tanto, las cuestiones ambientales deben estar consideradas en la mayor parte de las ayudas que conforman la PAC.

Teniendo en cuenta argumentos como los señalados en el párrafo anterior, y en línea con los objetivos de la estrategia Europa 2020, la Comisión Europea presentó las propuestas de reforma de la PAC en octubre de 2011. El acuerdo final entre la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo se alcanzó el 26 de junio de 2013 y comenzará a regir en enero de 2014. Dado que a la fecha no se han dado a conocer los textos definitivos de los reglamentos que conforman la PAC, el análisis que sigue se basa en el resumen elaborado por la Comisión (CE, 2013) y en los textos de las propuestas de la Comisión presentados al Consejo y al Parlamento Europeo. Cabe aclarar que en lo referido a los temas analizados en este trabajo, son mínimas las diferencias encontradas entre el resumen preparado por la Comisión Europea y los textos de las propuestas de reglamentos que conforman la PAC.

Una de las cuestiones más importantes se refiere a los pagos directos que reciben los agricultores. Estas ayudas directas, que rondan los 37.800 millones de euros promedio para cada año del período 2014-2020, representan poco más del 70% del presupuesto total de la PAC (Cuadro 1). Con esta reforma comienza a regir un "régimen de pago básico", por el cual todos los Estados miembros estarán obligados a otorgar un pago uniforme por hectárea tanto a nivel nacional como regional. Este pago está sujeto al "cumplimiento cruzado" de requisitos de gestión y de estándares de buenas condiciones agrícolas y ambientales de la tierra, como ser el manejo del suelo y su relación con el cambio climático—v.g., mantenimiento del stock de carbono—, la protección del ambiente, las normas sanitarias y fitosanitarias y las políticas sobre el bienestar animal (CE, 2011 d: artículo 93 y Anexo II). Esta condicionalidad está presente en el actual marco normativo de la PAC. Su falta de cumplimiento conlleva la reducción o, en ciertos casos, la cancelación de las ayudas.⁽²⁶⁾

26 El porcentaje de reducción depende de diversas condiciones, como ser la existencia de negligencia, la intencionalidad, la severidad del caso y la recurrencia de la falta, entre otras (CE, 2011 d: artículo 100). Este tipo de sanciones ya estaba presente en la legislación previa a esta reforma.

Cuadro 1

Presupuesto de la PAC, 2014-2020 en millones de euros a precios de 2011

	2014-2020	promedio anual	%
Pilar 1	277.851	39.693	77
Ayudas directas	265.127	37.875	73
<i>régimen de pago básico y otros programas para "enverdecimiento" *</i>	185.589	26.513	51
Medidas de mercado	79.538	11.363	22
Medidas de mercado	12.724	1.818	4
Pilar 2	84.936	12.134	23
Desarrollo rural	84.936	12.134	23
Total	362.787	51.827	100

* 30% del monto destinado a las ayudas directas

Fuente: CEI en base a European Parliament (2013)

Además de este "pago básico", cada explotación podrá recibir un pago adicional por hectárea supeditado al cumplimiento de determinadas prácticas agrícolas respetuosas del clima y del ambiente, en lo que se ha denominado la "ecologización" o "enverdecimiento" de la PAC.

Estas prácticas agrícolas se refieren a:

- i) el mantenimiento de pasturas permanentes⁽²⁷⁾, con el objetivo declarado de obtener beneficios a través del almacenamiento del carbono presente en el suelo y del cuidado de los hábitats asociados;
- ii) la diversificación de cultivos⁽²⁸⁾, para la cual un agricultor deberá contar en su explotación con tres cultivos distintos, como mínimo, ninguno de los cuales deberá ocupar más de un 75% del terreno, y el tercero, como mínimo, deberá ocupar el 5% del terreno. Esto tiene como objetivo mejorar la capacidad de los suelos y de los ecosistemas de retornar a las condiciones previas a las perturbaciones que puedan enfrentar, fenómeno conocido como "resiliencia";
- iii) el mantenimiento de una "zona de interés ecológico" –esto es, no dedicada a la producción– del 5%, como mínimo, de los terrenos de cultivo (excluida la pradera permanente), que incluye, por ejemplo, lindes de cultivos, setos, árboles, barbechos, elementos paisajísticos y superficies forestadas, con el objetivo de proteger el hábitat y la provisión de agua⁽²⁹⁾. Este valor subirá a 7% a partir de 2017.

El monto destinado a este pago adicional corresponderá al 30% del total asignado a las ayudas directas. De este

27 Según CE (2011 f), la pastura permanente es aquella que no ha participado de rotación de cultivos en los últimos 5 años. Este requisito ya figuraba en la legislación previa como una de las buenas condiciones agrarias y ambientales que forman parte de las condicionalidades para recibir las ayudas directas (Reglamento 73/2009, art. 6.2).

28 En la actualidad existe la exigencia de la rotación de cultivos como parte de las buenas condiciones agrarias y ambientales (Reglamento 73/2009, art. 6.1). Esta exigencia desaparecerá con la reforma, debido a que la rotación de cultivos no resulta fácil de implementar y controlar en un esquema de pagos anuales, a pesar de que conlleva mayores beneficios ambientales que la diversificación de cultivos (CE, 2011 f).

29 En la norma vigente figuran requisitos más vagos sobre este tema bajo la forma de mantenimiento de hábitats (Reglamento 73/2009, art. 6.1 y Anexo III).

modo, como un punto diferenciador de la condicionalidad prevista hasta ahora en la PAC⁽³⁰⁾, la reforma implica que el 30% de las ayudas directas que reciban los agricultores estará obligatoriamente asociada a los beneficios ambientales que provean sus producciones a través de la restauración, la preservación y la mejora de los ecosistemas, y para lo cual se considera de especial interés la conservación del "valor estético" del paisaje agrícola. Estos pagos se comenzarán a otorgar a partir de 2015 (CE, 2013).

Por lo tanto, el cuidado del ambiente está tenido en cuenta en el total de los pagos directos que recibe un agricultor⁽³¹⁾: por un lado, el 70% de estos pagos –26.500 millones de euros en promedio para cada año del período 2014-2020– queda sujeto al "cumplimiento cruzado" de las condiciones ambientales y sanitarias ya mencionadas; por el otro, el desembolso del 30% de los pagos –11.300 millones de euros en promedio por año– dependerá del cumplimiento de los requisitos ambientales más estrictos y específicos ya señalados. Sin embargo, los agricultores deben inscribirse en este esquema de pago adicional ambiental si es que desean recibir el pago básico (CE, 2011 c: art. 29.1), de manera que estos requisitos ambientales adicionales actuarían como una especie de supercondicionalidad (Matthews, 2011 a). Debido a esto último, las medidas de "enverdecimiento" serían aplicadas por todos los agricultores que deseen recibir algún tipo de ayuda directa.

Los incentivos a la protección del ambiente y de los ecosistemas, además de estar presentes en el grupo de medidas referidas a los pagos directos y a la intervención en los mercados –que conforman el denominado Pilar 1 de la PAC–, también figuran entre las medidas de desarrollo rural –que conforman el denominado Pilar 2 de la PAC. Con estas medidas del Pilar 2 se busca, entre otros objetivos, preservar los ecosistemas dependientes de la agricultura (CE, 2011 e: art. 5.4), lograr una agricultura eficiente en el uso de los recursos, baja en carbono y "resiliente" en lo que al cambio climático se refiere (CE, 2011 e: art. 5.5).

Para el logro de los objetivos ambientales del Pilar 2, se establecen programas agrícolas con beneficios para el clima y el ambiente (CE, 2011 e: art. 29), ayuda a quienes practican una agricultura orgánica (CE, 2011 e: art. 30), y pagos en apoyo de la implementación de Natura 2000⁽³²⁾ y de la Directiva Marco relativa al Agua⁽³³⁾ (CE, 2011 e: art. 31). En los tres casos se establece que los pagos contribuirán a cubrir los costos adicionales incurridos y los ingresos perdidos resultantes de la implementación de estos programas. Estos pagos corresponden a los programas ambientales, que han representado poco más del 8% de las ayudas agrícolas de la UE correspondientes al período 2009/2010, último período notificado por la UE a la OMC (OMC, 2012).

Con respecto a la definición de quiénes estarán en condiciones de recibir el pago adicional por seguir las prácticas agrícolas que apunten a los objetivos ambientales mencionados, luego de presentadas las propuestas de reglamentos de la PAC se inició un debate en el cual algunos Estados miembros plantearon la necesidad de contar con flexibilidad para elegir entre un menú de prácticas agrícolas existentes que se consideren equivalentes a las propuestas por la Comisión Europea (Matthews, 2012). Entre dichas prácticas se encontraba la agricultura orgánica (CE, 2012 a). Al respecto, el acuerdo definitivo –tal como figuraba en la propuesta de reglamento– indica que los agricultores que producen agricultura orgánica o ecológica están en condiciones de recibir los pagos directos por el solo hecho de cumplir con la normativa específica para tal tipo de producciones (CE, 2013; CE, 2011 c: art. 29.4).

En el resumen del acuerdo definitivo también se menciona que para el resto de los esquemas agroambientales existentes habrá un sistema de equivalencia en el cual se indicarán las medidas que deberán contener dichos esquemas para que los agricultores que los practiquen puedan ser acreedores a los pagos adicionales del Pilar 1. Esto busca corregir el problema que se presenta en la mayor parte de los esquemas de certificación existentes que no cumplen con todos los requisitos exigidos en la propuesta de la Comisión, al igual que tampoco lo hacen la mayoría de los programas de pagos agroambientales vigentes (Hart y Menadue, 2013).⁽³⁴⁾

30 Entre las medidas en vigencia en la actualidad, cabe mencionar que los Estados contaban con la posibilidad de otorgar ayudas directas para "actividades agrícolas específicas que reportan mayores beneficios agroambientales" (Reglamento 73/2009, art. 68). A diferencia de la presente reforma, dichos pagos dependían de la voluntad de cada Estado de otorgarlos y no se definía cuáles eran las prácticas agrícolas que debían cumplirse para resultar beneficiario de dichos pagos.

31 Excepto para los que participan del régimen para los pequeños agricultores.

32 Natura 2000 es una red de más de 25.000 espacios naturales a lo largo de la UE que tiene como objetivo proteger la biodiversidad. Para mayor información, ver <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/>

33 Para más información de la Directiva Marco relativa al Agua, ver http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/index_en.html

34 La utilización de los esquemas agroambientales existentes presenta dos problemas adicionales: el primero, que un agricultor podría recibir pagos por el Pilar 1 y el Pilar 2 por la misma producción, cuestión que estaría contemplada en el acuerdo definitivo; el segundo problema se presenta si el agricultor ya está recibiendo una certificación por un servicio ambiental, por lo cual no brindaría ningún servicio ambiental adicional a partir del nuevo pago de la PAC. Esto último se conoce como el problema de la "falta de adicionalidad" (Engel, Pagiola y Wunder, 2008) y suele presentarse con mayor frecuencia en aquellos programas en los cuales el gobierno es el comprador de los servicios ambientales (Wunder, Engel y Pagiola, 2008).

4.2. "Ecologización" o "enverdecimiento" de la PAC: el argumento de los pagos por servicios ambientales y la continuidad de los subsidios agrícolas

Presentada la reforma de la PAC en lo que respecta al "enverdecimiento", corresponde analizar su posible vinculación con los PSA y cómo esta relación podría utilizarse para justificar la continuidad de los subsidios agrícolas. Para ello es dable recordar que los problemas vinculados con el logro de objetivos ambientales han sido una de las principales críticas que ha recibido la PAC. Además, la necesidad de profundizar el cumplimiento de dichos objetivos ha sido planteada en el proceso de consultas previas a la reforma, en el que también se mencionó que los agricultores deben ser compensados por los servicios ambientales que ofrezcan (CE, 2010 c).

A tal efecto, la propuesta de reglamento de la Comisión Europea sobre los pagos directos señala que, dado que los precios de mercado no reflejan el valor que tiene la provisión de los bienes públicos ambientales, los agricultores deben recibir apoyo para adoptar y utilizar sistemas y prácticas agrícolas que lleven al cumplimiento de los objetivos ambientales de la UE (CE, 2011 c: 3). Aunque la propuesta de la Comisión Europea no lo menciona de manera explícita, estos subsidios podrían ser presentados como un pago por los servicios ambientales que ofrecería el agricultor, en su carácter de ser uno de los principales actores que toma decisiones sobre el uso del suelo. Sin embargo, desde el punto de vista teórico es discutible que estos subsidios puedan caracterizarse como PSA (Recuadro 4).

Recuadro 4

Los nuevos pagos adicionales de la PAC: ¿son pagos por servicios ambientales?

Los nuevos pagos adicionales que establece la reforma de la PAC no serían, en sentido estricto, un pago por servicios ambientales, ya que no cumplirían con tres de los criterios de la definición de PSA utilizada en este artículo (Wunder, 2005):

- i) no se cumpliría el primer criterio dado que la adhesión al programa no sería voluntaria;
- ii) no se cumpliría el segundo criterio debido a que los servicios ambientales que se brindarían no están definidos con precisión sino que lo están en términos generales. Por lo tanto, no sería fácil determinar si las prácticas agrícolas que fomenta la reforma de la PAC conducirían a la prestación de los servicios ambientales que se declaran en la norma;
- iii) no se cumpliría el quinto criterio ya que aun cuando se establece que estos pagos adicionales están sujetos al cumplimiento de ciertas prácticas agrícolas, no existirían incentivos para un monitoreo estricto del cumplimiento del programa ni para una aplicación efectiva de las sanciones por incumplimiento. Ello se debe a que, primero, quien paga no es el usuario de los servicios ambientales, y segundo, a que el pago se relaciona con subsidios agrícolas que no se buscan reducir sino justificar con otros argumentos. En este sentido, la experiencia de los programas agroambientales de la UE no muestra una gran efectividad en el monitoreo ni en la aplicación de sanciones (Baylis *et al.*, 2008).

Como alternativa, los nuevos pagos adicionales de la PAC podrían caracterizarse como "pagos con características de PSA", según la distinción que hacen Wunder, Engel y Pagiola (2008). Sin embargo, es probable que estos nuevos pagos reciban en poco tiempo el calificativo de PSA debido a que es un término que tiene buena imagen en la opinión pública (Engel, Pagiola y Wunder, 2008). A nivel teórico, ello podría fundamentarse en la ya mencionada definición alternativa propuesta por Muradian *et al.* (2010), por la cual las transferencias originadas en subsidios estatales con participación no voluntaria de los proveedores del servicio ambiental podrían calificarse como PSA. Una prueba de esta posibilidad es la relevancia que la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea le dio a esta definición alternativa (CE, 2012 b).

Este punto resulta de importancia fundamental, en tanto es un argumento que puede leerse en forma transversal en las distintas negociaciones que se encuentran en curso en los foros internacionales y en las cuales la UE es un actor principal. Como ya se mencionó en las secciones previas de este artículo, la UE busca que se reconozca un valor

económico a la provisión de servicios ecosistémicos, principalmente en aquellos casos en que el paisaje agrícola⁽³⁵⁾ es protagonista.⁽³⁶⁾

De esta manera, la vinculación con el cuidado del ambiente tendría utilidad para enfrentar críticas a nivel interno y a nivel internacional. A nivel de la UE, serviría para fundamentar la continuidad de los pagos directos a los agricultores con argumentos que gozan de mayor legitimidad social (Matthews, 2012; Tangermann, 2012), en especial en momentos donde la crisis económica ha afectado de manera perceptible a las cuentas fiscales. Al respecto, la Comisión Europea ha expresado que los nuevos pagos adicionales gozan de "visibilidad política" y que han sido uno de los motores de la reforma (CE, 2011 f: 13).

A nivel internacional, en particular respecto de las críticas de los países que se vienen perjudicando por los efectos distorsivos de estos subsidios sobre el comercio internacional, la UE podría ensayar una defensa de los subsidios a partir de lo negociado en foros distintos a la OMC, en especial en el ámbito de los acuerdos ambientales multilaterales.

Este sostén en otros acuerdos sería necesario dado que los subsidios agrícolas podrían quedar sujetos a reducciones y a límites en función de lo que se negocie en los eventuales resultados de la Ronda Doha de la OMC.

Una forma de que estos nuevos pagos adicionales no se vean afectados por compromisos de reducción que se negocien en la Ronda Doha es que se los pueda categorizar como ayudas agrícolas de "caja verde"⁽³⁷⁾. Esta posibilidad ha sido planteada por la Comisión Europea (CE, 2011 f), que analiza dos alternativas: encuadrar estos pagos como ayudas desconectadas o como pagos ambientales.

Para la Comisión Europea, los nuevos pagos adicionales se clasificarían como ayudas desconectadas⁽³⁸⁾ y, como tales, formarían parte de las ayudas de caja verde, al igual que los pagos del régimen de pago único por explotación que surgieron con la reforma de la PAC de 2003, del que estos pagos adicionales son un desprendimiento⁽³⁹⁾. Para estar en conformidad con las reglas de la OMC, la Comisión Europea sostiene que no se debe exigir la presencia o ausencia de ningún tipo particular de cultivo como parte de la cobertura vegetal o como parte de la práctica de diversificación de cultivos (CE, 2011 f).

Sin embargo, habría dudas respecto de si a estos nuevos pagos adicionales se los puede encuadrar como una ayuda desconectada. Esto se debe a que la obligación de mantener pasturas permanentes –una de las condiciones para recibir estos pagos– implica obligar a los productores a llevar a cabo cierto tipo de producción, lo cual viola uno de los requisitos de las ayudas desconectadas que establece que no estarán relacionadas con, ni se basarán en, el tipo o el volumen de la producción emprendida por el productor (Acuerdo sobre la Agricultura, Anexo 2, párrafo 6.b) (Matthews, 2011 a).

35 En relación con esto, la UE llevó a cabo una estimación del valor monetario que los ciudadanos de la UE otorgan al paisaje rural comunitario –que incluye el valor de la biodiversidad y el valor estético, recreativo y cultural. El resultado fue un valor promedio de 149 euros/ha/año para 2009, equivalente a 27.060 millones de euros promedio para el total de la superficie agrícola de la UE (Ciaian y Gomez y Paloma, 2011). Esta estimación podría utilizarse para justificar las ayudas agrícolas, teniendo en cuenta que este valor es más del doble que el presupuesto asignado a los nuevos pagos adicionales y equivale al 71% del presupuesto para las ayudas directas y al 52% del presupuesto asignado al gasto total de la PAC.

36 Esto recuerda al concepto de "multifuncionalidad" de la agricultura, por el cual se sostiene que el agro debe ser apoyado en razón de las múltiples funciones que cumple, entre las que se incluye la provisión de bienes públicos como el paisaje rural y el hábitat para la biodiversidad (OECD, 2001 b). A pesar de que este concepto fue dejado de lado en las negociaciones en la OMC –no formó parte del mandato negociador de la Ronda Doha–, su misma noción y contenido comenzó a traspasarse a las negociaciones ambientales multilaterales, en las cuales la agricultura comenzó a tener cada vez una mayor relevancia. De este modo, con un ropaje diferente se volvería a emplear el mismo concepto para justificar la aplicación de subsidios agrícolas.

37 En la caja verde se incluyen todos los subsidios que cumplen el requisito fundamental de no tener efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción, o, a lo sumo, tenerlos en grado mínimo, tal como lo establece el Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. Es por ello que estas ayudas están exentas de compromisos de reducción y no tienen límites en el monto a otorgar. El Anexo 2 menciona 11 tipos de medidas, entre las que se destacan, por su relación con los temas que se tratan en este artículo, la "Ayuda a los ingresos desconectada" y los "Pagos en el marco de programas ambientales". Aun cuando las ayudas de caja verde son las de menor efecto distorsivo, si se otorgan en conjunto con otras ayudas más distorsivas –como las de caja ámbar y azul–, pueden tener un impacto acumulativo sobre las decisiones de producción y comercialización de los agricultores (Galperín y Doporto Miguez, 2009).

38 Las ayudas desconectadas, disociadas o desacopladas cuentan con los siguientes requisitos específicos: i) que el monto de los pagos no esté relacionado ni esté basado en el volumen de la producción, en los precios o en los factores de producción empleados en cualquier año posterior al período de base utilizado para el cálculo de la ayuda; y ii) que no se exija producción alguna para recibir dichos pagos.

39 Las ayudas del régimen de pago único ya corresponden a casi el 40% de los subsidios agrícolas de la UE (OMC, 2012). Son un claro ejemplo del denominado cambio de cajas o *box shifting*, por el cual se transfieren ayudas desde las cajas ámbar y azul a la caja verde como una forma de eludir los compromisos de reducción de las ayudas que se están negociando en la OMC. Con el objeto de evitar los potenciales efectos distorsivos de este cambio de cajas, se han propuesto modificaciones a las disciplinas de la caja verde en la Ronda Doha (Nava, 2010).

Por su parte, para que la UE pueda encuadrar a los nuevos pagos adicionales de la PAC dentro de los programas ambientales de la caja verde, el monto de esos pagos debería limitarse a los costos extra o a la pérdida de ingresos que dichos pagos impliquen.

Al respecto, Matthews (2011 a) sostiene que no pareciera que el monto asignado a este pago adicional se corresponda con la estimación que hizo la propia Comisión Europea del costo para los agricultores de implementar estas medidas, costo que incluye tanto los costos necesarios para implementar estas prácticas como el ingreso perdido por la reducción del nivel de producción. La Comisión Europea (CE, 2011 g) estimó que el costo promedio por hectárea, considerando el total de tierras elegibles para recibir pagos directos, sería de 33 euros/hectárea para la opción de "enverdecimiento" más similar a la que finalmente se aprobó. A partir de este cálculo, Matthews (2011 b) estimó que el costo total de las medidas de "enverdecimiento" de la PAC sería de alrededor de 5 mil millones de euros, suponiendo que la superficie total elegible para los pagos directos es de 151 millones de hectáreas. Dicho costo es inferior al monto asignado a las nuevas ayudas adicionales, que es de alrededor de 11,3 mil millones de euros al año en promedio –en precios de 2011– para el período 2014-2020 (Cuadro 1). Por lo tanto, se estaría otorgando un pago que sería mayor a los gastos extraordinarios o a las pérdidas de ingresos por el cumplimiento del programa gubernamental ambiental o de conservación⁽⁴⁰⁾, con lo cual se vulneraría una de las condiciones fundamentales previstas en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC y se estaría dando lugar al otorgamiento de un subsidio encubierto.⁽⁴¹⁾

5. Conclusiones y reflexiones finales para los negociadores

Como se ha visto a lo largo del trabajo, el tema de los PSA y los subsidios agrícolas, más allá de ser objeto de profundo estudio y análisis desde el punto de vista académico, es objeto de debate y negociación tanto en foros ambientales como en organizaciones internacionales especializadas en temas agrícolas y comerciales. Ello hace que el análisis pueda realizarse desde dos perspectivas distintas: la del negociador ambiental y la del negociador agrícola y comercial.

Desde el punto de vista del negociador ambiental, los PSA pueden entenderse como un incentivo para la conservación del ambiente. A ese respecto, los PSA son, en ocasiones, interpretados como una herramienta para modificar el comportamiento de los agricultores que hacen un uso intensivo de los recursos naturales para producir. Este es un argumento defendible desde la teoría de la regulación y se viene utilizando en diversos países desarrollados y en desarrollo. En las decisiones de algunos acuerdos ambientales multilaterales, como el CDB, ya se ha mencionado que los incentivos positivos contribuyen a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, y entre dichos incentivos bien podrían incluirse a los PSA. Es así como se empezaría a sentar las bases para darles cierta legitimidad a nivel multilateral.

Hasta aquí el tema visto desde la dimensión de la política ambiental. Sin embargo, dado que el receptor del subsidio puede ser un agricultor, los PSA podrían ser interpretados como un subsidio agrícola y no solo como un instrumento que se deriva de la política ambiental.

En este contexto, se debe tener en cuenta que en la Ronda Doha de la OMC se está negociando la continuación del proceso de reforma de las políticas agrícolas de los países desarrollados. El mandato negociador establece que las negociaciones deben encaminarse a lograr la eliminación de toda forma de subvención a la exportación, la reducción sustancial de las ayudas internas causantes de distorsiones, y la mejora sustancial del acceso a los mercados.

Sin embargo, a pesar de este mandato, y en un marco internacional en el cual la reforma agrícola de la Ronda Doha se encuentra paralizada, la UE busca justificar sus elevados subsidios agrícolas, en particular los pagos directos. Para ello está recurriendo a argumentos ambientales que encuentran en la población europea un nivel de apoyo considerable. De este modo, se busca que un pago originado en la política ambiental sirva a los fines de la política agrícola, objetivo que, como se ha observado, se plantea en los foros ambientales y que no suele "estar en la cabeza" de los negociadores que asisten a esos ámbitos.

40 Esto muestra que no se cumpliría con el objetivo de la Comisión Europea de que este pago directo adicional se base en los costos adicionales que generaría a los productores agrícolas el cumplimiento del programa gubernamental ambiental, objetivo que se había planteado al presentar la necesidad de una reforma de la PAC (CE, 2010 d: Anexo).

41 Si bien el análisis aquí realizado se ha centrado en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, se debe tener en cuenta que los PSA también podrían relacionarse con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC (Dana, 2004).

Por otro lado, desde el punto de vista de los negociadores agrícolas y comerciales, la cuestión a definir es la continuidad y la magnitud de los subsidios al agro. En los debates en los foros respectivos, la UE ha demostrado que desea continuar subsidiando a su agricultura. Pero se ha encontrado con algunos inconvenientes: primero, justificar esa intención ante el contribuyente interno y ante las partes interesadas en corregir los efectos no deseados de la política agrícola, entre quienes se destacan aquellos que critican los impactos negativos que ésta tiene sobre el ambiente; segundo, la continuidad de los subsidios debe ser compatible con las normas de la OMC y con lo que se acuerde finalmente en la Ronda Doha.

La conservación del ambiente sirve para justificar el pago ante los ojos de los contribuyentes y de la comunidad internacional. ¿Es también una justificación válida ante las reglas de la OMC, tanto las vigentes como las que se están negociando? La UE podría incrementar los subsidios de caja verde dado que en algún momento tendrá que reducir los de caja ámbar y caja azul. Si los pagos por servicios ambientales pueden ser considerados como de caja verde, con este cambio de cajas –o *box-shifting*– se podría mantener el monto total de los subsidios aunque con diferente composición.

Sin embargo, como se comentó en este artículo, dado que no resulta tan claro que los PSA correspondan a caja verde, la UE podría verse en la necesidad de que se aprueben en los foros ambientales disposiciones que permitan defender los subsidios a los agricultores que se presenten bajo la forma de pagos por servicios ambientales. De este modo, a futuro podría generarse un conflicto entre las normas de un Acuerdo Multilateral sobre Medio Ambiente (AMUMA) y aquellas de la OMC. Si los PSA son considerados un subsidio agrícola, corresponde aplicar las normas de la OMC. En cambio, si se los consideran subsidios ambientales, ¿se los puede justificar con las normas de un AMUMA aun cuando no cumplan con la normativa de la OMC?

Si bien la cuestión de la relación entre los AMUMA y la OMC forma parte de la Agenda de la Ronda Doha, por el momento se entiende que ambos cuerpos normativos tienen igualdad jerárquica, dado que no hay nada resuelto aún al respecto por estar paralizada la negociación de esta cuestión, al igual que la negociación de la mayoría de los temas que son parte de la Ronda⁴². De este modo, como la reforma a la agricultura en la Ronda Doha también se encuentra estancada, no sólo no se está cumpliendo con el mandato negociador de reducción y/o eliminación de subsidios agrícolas, sino que además se podría llegar a legitimar a esos subsidios a través de las cuestiones ambientales negociadas en los AMUMA.

Como se ha visto, al negociar temas que se relacionan de modo directo o indirecto con los pagos por servicios ambientales, se debe prestar especial atención a las posibles implicancias que ello podría tener y analizarlas de un modo amplio y abarcativo. Por eso, quizás la mejor forma de dar un cierre a este trabajo sea formulando una pregunta: ¿pueden los pagos por servicios ambientales servir para justificar subsidios a los agricultores, dar legitimidad social a esos pagos y permitir que haya discrecionalidad en el cálculo del monto a otorgar? Muy probablemente, la respuesta se acerque a un “depende del caso” y, si así fuera, entonces se debería buscar la forma de asegurarse de que con los resultados que se alcancen en los foros ambientales no se estén socavando, al mismo tiempo, aquellos avances que muy lentamente se van logrando en otros ámbitos de negociación multilateral.

42 La relación entre las obligaciones comerciales específicas de un AMUMA y las reglas de la OMC aún está en negociación en el marco del Comité de Comercio y Medio Ambiente en Sesión Extraordinaria de la OMC.

Referencias

- Alter, Karen y Sophie Meunier (2009). "The politics of international regime complexity". *Perspectives on Politics*, 7 (1): 13-24.
- Baylis, Kathy, Stephen Peplow, Gordon Rausser y Leo Simon (2008). "Agri-environmental policies in the EU and United States: a comparison". *Ecological Economics*, 65: 753-764.
- Brunner, Ariel y Harry Huyton (2009). "The environmental impact of EU green box subsidies". En *Agricultural subsidies in the WTO Green Box: ensuring coherence with sustainable development goals*, Ricardo Meléndez-Ortiz, Christophe Bellmann y Jonathan Hepburn (editores), 468-495. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bureau, Jean-Christophe (2012). "Where is the common agricultural policy heading?". *Intereconomics*, 47 (6): 316-321.
- CDB (Convenio sobre la Diversidad Biológica) (2010 a). "Declaración de París sobre la 'Iniciativa Satoyama'". <http://www.cbd.int/doc/meetings/sbstta/sbstta-14/information/sbstta-14-inf-28-es.doc>
- CDB (Convenio sobre la Diversidad Biológica) (2010 b). "Decision adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at Its tenth meeting, X/2. The Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the Aichi Biodiversity Targets". UNEP/CBD/COP/DEC/X/2.
- CE (Comisión Europea) (2010 a). "Opciones para una meta y una visión de la UE en materia de biodiversidad más allá de 2010". Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. COM(2010) 4 final. http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/policy/pdf/es_act.pdf
- CE (Comisión Europea) (2010 b). "EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador". COM(2010) 2020 final.
- CE (Comisión Europea) (2010 c). "The common agricultural policy after 2013. Public debate. Summary Report". Bruselas: Comisión Europea.
- CE (Comisión Europea) (2010 d). "The CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future". Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM(2010) 672 final.
- CE (Comisión Europea) (2011 a). "Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos". Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM(2011) 571 final.
- CE (Comisión Europea) (2011 b). "Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural". Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. COM(2011) 244 final. http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/comm_2011_244/1_ES_ACT_part1_v2.pdf
- CE (Comisión Europea) (2011 c). "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy". COM(2011) 625 final/2. 19 de octubre.
- CE (Comisión Europea) (2011 d). "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy". COM(2011) 628 final/2. 19 de octubre.
- CE (Comisión Europea) (2011 e). "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)". COM(2011) 627 final/2. 19 de octubre.
- CE (Comisión Europea) (2011 f). "Greening the CAP. Annex 2. Impact assessment. Common agricultural policy towards 2020". Commission Staff Working Paper. SEC (2011) 1153 final/2.
- CE (Comisión Europea) (2011 g). "Annex 2D: Greening - Results of partial analysis on impact on farm income using FADN. Impact assessment. Common agricultural policy towards 2020". Commission Staff Working Paper. SEC (2011) 1153 final/2.
- CE (Comisión Europea) (2012 a). "Concept paper – May 2012, Agricultural Council – Greening". http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/concept-paper-on-greening_en.pdf (30 de mayo de 2013).

- CE (Comisión Europea) (2012 b). "Alternative framework for payments for environmental services on offer". *Science for Environment Policy*, Thematic Issue 30, "Payments for Ecosystem Services", 11. Marzo.
- CE (Comisión Europea) (2013). "CAP reform – an explanation of the main elements". Memo/13/621. 26 de junio.
- Ciaian, Pavel y Sergio Gomez y Paloma (2011). "The value of EU agricultural landscape". JRC Scientific and technical reports. JRC 65456. Luxemburgo: Oficina de publicaciones de la Unión Europea.
- Cooper, Tamsin, Kaley Hart y David Baldock (2009). "The provision of public goods through agriculture in the European Union". Informe preparado para la DG Agriculture and Rural Development, Contract No 30-CE-0233091/00-28. Londres: Institute for European Environmental Policy.
- Dana, David (2004). "Green box opportunities in the Farm Bill for farm income through the conservation and clean energy development programs". Environmental Law & Policy Center. Northwestern University Law School.
- Davis, Christina (2009). "Overlapping institutions in trade policy". *Perspectives on Politics*, 7 (1): 25-31.
- Doporto Miguez, Ivana y Carlos Galperín (2006). "Las negociaciones agrícolas en la OMC, la reforma de la PAC y el margen de maniobra de la UE". *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración*, 7: 47-72.
- Engel, Stefanie, Stefano Pagiola y Sven Wunder (2008). "Designing payments for environmental services in theory and practice: an overview of the issues". *Ecological Economics*, 65: 663-674.
- European Parliament (2013). *European Council conclusions on the multiannual financial framework 2014–2020 and the CAP: note*. Directorate General for Internal Policies Policy Department B: Structural and Cohesion Policies. Agriculture and Rural Development. Bruselas: Unión Europea.
- FAO (2007). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2007. Pagos a los agricultores por servicios ambientales*. Roma: FAO.
- Freeman III, A. Myrick (2003 a). "Economic valuation: what and why". En *A primer on nonmarket valuation*, Patricia Champ, Kevin Boyle y Thomas Brown (editores), 1-25. Dordrecht (Países Bajos): Kluwer Academic Publishers.
- Freeman III, A. Myrick (2003 b). *The measurement of environmental and resource values: theory and methods*. Washington, D.C.: Resources for the Future.
- Galperín, Carlos e Ivana Doporto Miguez (2009). "Subsidios de caja verde y ayuda distorsiva al comercio: ¿hay un impacto acumulativo?". *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración*, 16: 129-142.
- Hart, Kaley y Henrietta Menadue (2013). "Equivalence mechanisms used for complying with greening requirements under the new common agricultural policy (CAP)". Londres: Institute for European Environmental Policy.
- Heal, Geoffrey y Arthur Small (2002). "Agriculture and ecosystem services". En *Handbook of agricultural economics*, Bruce Gardner y Gordon Rausser (eds.), vol.2, parte 1, 1341-1369. Amsterdam: Elsevier.
- IPBES (Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services) (2013). "About IPBES". <http://www.ipbes.net/about-ipbes.html> (24 de mayo de 2013).
- Jack, B. Kelsey, Carolyn Kousky y Katharine Emans Sims (2007). "Lessons relearned: can previous research on incentive-based mechanisms point the way for payments for ecosystem services?". CID Graduate Student and Postdoctoral Fellow Working Paper No. 15. Center for International Development at Harvard University.
- Lottici, María Victoria (2010). "Instrumentos económicos aplicados a la conservación y uso sostenible de los bosques en la Argentina". *Anales de la XLI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria*. CD-ROM.
- Lottici, María Victoria, Carlos Galperín y Julia Hoppstock (2013). "El 'proteccionismo comercial verde': un análisis de tres nuevas cuestiones que afectan a los países en desarrollo". *Revista Argentina de Economía Internacional*, 1: 39-64.
- Matthews, Alan (2011 a). "Post-2013 EU common agricultural policy, trade and development: a review of legislative proposals". ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development, Issue Paper No.39. Ginebra: International Centre for Trade and Sustainable Development.

Matthews, Alan (2011 b). "What is the likely cost of greening Pillar 1?". <http://capreform.eu/what-is-the-likely-cost-of-greening-pillar-1/> (20 de agosto de 2013).

Matthews, Alan (2012). "Greening the common agricultural policy post-2013". *Intereconomics*, 47 (6): 326 - 331.

Millennium Ecosystem Assessment (2005). *Ecosystems and human well-being: synthesis*. Washington, D.C.: Island Press.

Muradian, Roldan, Esteve Corbera, Unai Pascual, Nicolás Kosoy y Peter H. May (2010). "Reconciling theory and practice: an alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services". *Ecological Economics*, 69: 1202-1208.

Nava, Juan (2010). "Los subsidios domésticos en las negociaciones agrícolas de la Ronda Doha: ¿límite a las ayudas o consolidación de las distorsiones?". *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración*, 18: 75-92.

Navrud, Ståle y Gerald Pruckner (1997). "Environmental valuation - to use or not to use?: a comparative study of the United States and Europe". *Environmental and Resource Economics*, 10: 1-26.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2001 a). "OECD environmental strategy for the first decade of the 21st century". París: OECD. <http://www.oecd.org/environment/indicators-modelling-outlooks/1863539.pdf>

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2001 b). *Multifunctionality - Towards an analytical framework*. París: OECD. <http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/40782727.pdf>

OMC (2012). Notificación. Comité de Agricultura. G/AG/N/EU/10. 19 de noviembre.

Riaboi, Jorge (2006). "Las mil caras de los subsidios agrícolas: la opción 'técnica' que no vió la luz en el ALCA". *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración*, 6: 117-133.

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2011). "Plan estratégico para la diversidad biológica 2011-2020 y las metas de Aichi". <http://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-ES.pdf>

Tangermann, Stefan (2012). "CAP reform and the future of direct payments". *Intereconomics*, 47 (6): 321-326.

TEEB (The Economics of Ecosystems and Biodiversity) (2009). *The economics of ecosystems and biodiversity for national and international policy makers*, Patrick ten Brink (editor). Londres y Washington, D.C.: Earthscan.

TEEB (The Economics of Ecosystems and Biodiversity) (2013). "TEEB Partners". <http://www.teebweb.org/about/partners/> (30 de mayo de 2013).

Wunder, Sven (2005). "Payments for environmental services: some nuts and bolts". Occasional Paper 42. Jakarta (Indonesia): CIFOR.

Wunder, Sven, Stefanie Engel y Stefano Pagiola (2008). "Taking stock: a comparative analysis of payments for environmental services programs in developed and developing counties". *Ecological Economics*, 65: 834-852.