_ EL DESARROLLO DEL MUNDO RURAL Y EL MEDIO AMBIENTE

_ RURAL DEVELOPMENT, ENVIRONMENT, AGRICULTURAL POLICY, BIOFUEL AND IRRIGATION

Juan Carlos Tió Saralegui
Catedrático de Economía Agraria
Universidad Politécnica de Madrid

sumario//summary

1 ■ INTRODUCCIÓN / INTRODUCTION

2 ■ LA GESTACIÓN DE UN MODELO AGRARIO DE CARÁCTER "MULTIFUNCIONAL" / THE DESIGN OF A "MULTIFUNCTIONAL" AGRICULTURAL MODEL

3 ■ LA FRAGILIDAD DEL MODELO AGRARIO EUROPEO / THE WEAKNESS OF THE EUROPEAN AGRICULTURAL MODEL

4 ■ UN NUEVO ESCENARIO PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN / A NEW SCENE FOR AGRICULTURE AND FEEDING

5 ■ DESARROLLO RURAL Y MEDIO AMBIENTE, EN EL CONTEXTO EUROPEO / RURAL DEVELOPMENT AND ENVIRONMENT IN AN EUROPEAN CONTEXT

6 ■ EL DESARROLLO RURAL EN ESPAÑA / RURAL DEVELOPMENT IN SPAIN

7 ■ NUEVAS OPORTUNIDADES PARA EL MUNDO RURAL / NEW OPPORTUNITIES FOR THE RURAL ENVIRONMENT

8 ■ EL DEBATE POR EL AGUA / WATER DEBATE

9 ■ LA NECESIDAD DE UN CONSENSO NACIONAL EN MATERIA DE AGUA / THE NEED FOR A NATIONAL CONSENSUS REGARDING THE WATER ISSUE

10 ■ CONCLUSIONES / CONCLUSIONS

resumen//abstract

La Unión Europea ha modificado su Política Agraria tradicional, eminentemente productivista, por una política de mantenimiento de rentas, como transición hacia una política rural, de carácter territorial, fomentando una agricultura de carácter "multifuncional", vinculada a la consecución de objetivos medioambientales. El cambio ha sido impulsado por la necesidad de avanzar en la liberalización comercial exterior, a través de los acuerdos en la Organización Mundial de Comercio. No obstante, el modelo escogido se muestra muy frágil, frente a la dinámica económica internacional, así como ante el nuevo escenario socioeconómico que se intuye para los próximos años. El crecimiento de los países emergentes y en vías de desarrollo está provocando incrementos de demanda alimentaria que, junto a las nuevas demandas agroenergéticas de los países desarrollados, con obligación de utilizar biocarburantes mezclados con los fósiles, están provocando importantes alzas de precios de productos básicos en la alimentación humana y animal. Todo ello repercute sobre el modelo de desarrollo rural en España, especialmente a través del factor más limitante en nuestra agricultura, como es el agua. Es muy posible que haya que impulsar un nuevo desarrollo intensivo en la agricultura española y europea, que afectará a los objetivos medioambientales.

The European Union has modified their traditional Agricultural Policy, based on production mainly, for another one based on maintenance of revenues as a way to move from a rural environment policy of territorial character to an agricultural system of a "multifunctional" character which is linked to environmental objectives achievement. This change has been promoted because of the need to make advances regarding foreign trade liberalization, through the agreements achieved by the World Trade Organization. Nevertheless, the selected model has been proved to be really weak against the international economy dynamics, as well as against the new socioeconomic scene that can be guessed for the following years. Emerging and developing countries growth is causing the increase of feeding demand which-together with the new demands regarding the use of agricultural products as sources of energy in the developed countries which are forced to use biofuel and fossils- are causing huge price increase of raw foodstuff for people and animals. All this has repercussions on the Spanish rural development model, especially on water, the most restrictive element in our agricultural system. Possibly, we will have to promote a new agricultural system of intensive farming in Spain and Europe that will affect our environmental objectives.

Palabras Clave:
- Desarrollo Rural.
- Política Agraria.
- Biocarburantes.
- Agua.

Key Words:
- Rural development.
- Agricultural Policy.
- Biofuel.
- Water.

1 ■ INTRODUCCIÓN

Compaginar desarrollo económico y sostenibilidad no es una meta fácil de alcanzar, al menos, en el actual escenario internacional. Si nos centramos en el mundo rural, se trataría de diseñar un modelo de desarrollo económico y social compatible con la preservación del medio ambiente y del patrimonio natural que son hoy día objetivos irrenunciables. Es lo que conocemos como “desarrollo sostenible”. Aunque este sea un objetivo deseable para cualquier sector económico, se manifiesta tal vez con mayor exigencia en el medio rural y en la actividad agraria debido, seguramente, a la abundante riqueza natural que aun es posible encontrar en los espacios rurales. En las zonas predominantemente urbanas el desarrollo sostenible se identifica más con la lucha contra la contaminación, la defensa de los últimos vestigios naturales y con los límites a la expansión urbanística desordenada. Por el contrario en territorio rural, más o menos dañada, la presencia de la naturaleza es más evidente.

El sector agrario ha sido la actividad económica dominante en los espacios rurales y por ello, en las dos últimas décadas, se ha intentado diseñar con ahínco un modelo de desarrollo agrario que compatibilice las actividades agrícola y ganadera con la conservación de los espacios naturales y un uso sostenible de los recursos, especialmente del agua y de la tierra. Precisamente ha sido en la Unión Europea donde más énfasis se ha puesto en fomentar la denominada “agricultura multifuncional” como actividad que, adecuadamente gestionada, puede suministrar simultáneamente bienes privados comercializables en los mercados y servicios o bienes públicos que, aunque sin valoración en los mercados habituales, satisfacen

necesidades y deseos de la sociedad y, por tanto, pueden ser objeto de remuneración a través de sistemas de ayudas públicas.

Pero este modelo agrario en el que se penalizan las externalidades negativas y se fomentan y apoyan las positivas no ha pasado aun del diseño teórico, enfrentándose a serias dificultades en su aplicación. Es cierto que existen un conjunto de fuerzas que impulsan hacia el establecimiento de una agricultura más extensiva y respetuosa con el entorno natural. Entre ellas hay que destacar las nuevas demandas de ocio y segunda residencia, en países desarrollados, que permiten concebir un mundo rural que no base su desarrollo exclusivamente en la expansión agraria. También el "cambio climático" y el control en las emisiones de gases de efecto invernadero (G.E.I.s) podría exigir ciertas adaptaciones en los sistemas agrarios intensivos que favorecerían un modelo menos agresivo con el entorno natural. Pero también hay que advertir que dicho proceso climático puede también desencadenar necesidades contradictorias, como tendremos oportunidad de analizar posteriormente.

Sin embargo, frente a estas tendencias que estimulan sistemas productivos de impactos moderados en el medio natural, se alzan las fuerzas que impulsan la actual dinámica económica. Tanto la internacionalización de la economía y el proceso de liberalización comercial en la Organización Mundial de Comercio (O.M.C.), como la crisis energética desencadenada en las sociedades occidentales debido a su fuerte dependencia externa, especialmente en la Unión Europea (U.E.), presionan contra la viabilidad de este modelo agrario, que denominaré "multifuncional".

Por un lado, porque exige incrementar la productividad para enfrentar una competencia mundial que apenas se somete a reglas o disciplinas medioambientales. Por el otro lado, por las nuevas demandas agroenergéticas que exigen suelo, agua y recursos para abastecer de modo creciente en energías renovables. Y como arbitro en este complejo proceso, la política pública y su reflejo financiero en las de carácter presupuestario que desempeñan un papel decisivo en la ordenación del territorio.

En este trabajo se va a analizar en primer lugar el escenario internacional y las previsiones de su evolución, para pasar a continuación a estudiar el caso concreto de la problemática española.

2 ■ LA GESTACIÓN DE UN MODELO AGRARIO DE CARÁCTER "MULTIFUNCIONAL"

Conviene recordar brevemente la secuencia de hechos que han llevado a la nueva valoración multifuncional de la actividad agraria, no sólo por sus producciones físicas para la alimentación y otras materias primas para diversas industrias sino, también, como actividad que siguiendo normas de sostenibilidad medioambiental mantiene la población en el mundo rural, genera un paisaje tradicional y valorado culturalmente, sirve de soporte a la biodiversidad y conserva los hábitats naturales.

Hasta la década de los años ochenta del siglo pasado la agricultura siguió un "modelo productivista" tradicional. Se sostenían precios mínimos de garantía, que estimulaban producciones que terminaron por convertirse en excedentes. Este periodo llevó a un espectacular descenso de población agraria y rural y un notable desarrollo tecnológico y de la productividad. Todo ello gracias a la protección pública a la agricultura, a través de la Política Agraria Común (P.A.C.), en el periodo 1960/1984.

Pero desaparecido el problema de la escasez alimentaria, al contrario, los excedentes dieron paso a serios problemas presupuestarios derivados de los gastos agrícolas. También había que enfrentarse a un nuevo escenario internacional que exigía la liberalización comercial. Y todo ello en el seno de unas sociedades postindustriales en las que el mundo agrario y lo rural

habían perdido peso social y político, al tiempo que aparecían nuevas tendencias conservacionistas y ecologistas que pretendían corregir los excesos del productivismo de la etapa precedente.

En las dos últimas décadas se ha pasado al predominio de los valores de las sociedades urbanas, con un modelo de consumo masivo como motor básico del crecimiento económico. También la internacionalización de la economía, la globalización, impulsada por las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, requiere un elevado nivel de concentración empresarial, que arrastra a la imparable deslocalización productiva y al paralelo auge de los flujos migratorios para poder competir con el exterior. Estas son algunas de las fuerzas económicas hoy día dominantes y a las que la agricultura europea no se adapta fácilmente.

El modelo agrario europeo, basado en la "explotación familiar" de tamaño pequeño o mediano, ha sido tradicionalmente la base sobre la que desarrollar la agricultura de carácter "multifuncional", pero no puede seguir el ritmo de concentración e integración empresarial que marca la dinámica económica. Frente a las grandes empresas agroindustriales y las cadenas de distribución alimentaria, la agricultura sólo ha logrado interponer un modelo de tipo cooperativo que, en múltiples ocasiones, ha mostrado tensiones internas y notables deficiencias organizativas.

Estas circunstancias no han detenido el proceso de adaptación de la P.A.C., desde el tradicional proteccionismo agrario al acuerdo de la ronda Uruguay del G.A.T.T., en espera de alcanzar un acuerdo en la ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio (O.M.C.), seguramente este mismo año 2008. El proceso se inició con la reforma de1992 y los acuerdos G.A.T.T. de 1994. Es entonces cuando se puso en marcha la transformación de una política de regulación de mercados en una política de sostenimiento de rentas, a través de ayudas directas.

Posteriormente las reformas de la denominada agenda 2000 y de 2003/04, han impuesto un nuevo modelo de apoyo "desacoplado" a la agricultura, es decir, ayudas directas no ligadas a las producciones. El objetivo de esta estrategia ha sido el de legitimar esta nueva política agraria/rural ante la Organización Mundial de Comercio, en la ronda de Doha, aun por finalizar. Dichas ayudas "desacopladas", no fomentan la producción, ni distorsionan el comercio internacional y, por tanto, son catalogadas como de "caja verde" por la O.M.C., es decir, pueden concederse sin afectar al proceso de liberalización comercial.

El nuevo modelo agrario europeo ha buscado la legitimación de las ayudas en la creciente vinculación de la producción agraria a objetivos medioambientales y de conservación de la naturaleza, incluido el bienestar de los animales. Para ello se pretende fomentar simultáneamente una política de desarrollo rural que permita la diversificación de actividades económicas, evitando la secular dependencia rural respecto de la agricultura y la ganadería.

Con ello se pretende también enlazar con un conjunto de valores y hábitos de vida dominantes hoy día en la sociedad europea, ligados a la segunda residencia, a la facilidad de desplazamiento sobre el territorio, que han revitalizado los espacios rurales. Se persigue el ocio en la naturaleza, el turismo rural, la artesanía y la alimentación tradicional, los deportes de montaña, la observación de la naturaleza y la biodiversidad, etc. Todo ello ha desarrollado nuevas actividades económicas en muchas comarcas, relegando a un segundo plano las tradicionales actividades ganaderas y agrícolas que han pasado a constituir una actividad secundaria y en ocasiones prescindible.

Bien es cierto que todo ello ha ido acompañado de un potente sistema de ayudas comunitarias que ha permitido ir estimulando sistemas productivos más extensivos y menos agresivos con el medio y los recursos naturales. Se habla frecuentemente de una cierta desprofesionalización de muchos agricultores. La duda razonable es si estas ayudas al mantenimiento de rentas, denominadas hoy día "pagos únicos

por explotación, han sido necesarias de un modo transitorio o tendrán que mantenerse permanentemente para evitar un abandono masivo de la actividad agraria que tendría, a su vez, un tremendo impacto medioambiental en muchas comarcas europeas.

En la actualidad, ante la revisión de la P.A.C. prevista para 2008, se plantea ya abiertamente una progresiva disminución de estos "pagos", al tiempo que se propone acabar con las referencias históricas individuales de los agricultores, como criterio de asignación del montante de las ayudas, pasando a un sistema generalizado de pagos por hectárea vinculados de algún modo, aun por determinar, a la conservación y el sostenimiento medioambiental del territorio. Ello exigiría perfeccionar y completar el actual sistema de "condicionalidad" que se requiere cumplir para percibir los "pagos únicos por explotación".

Hay que resaltar que el nuevo modelo agrario implica una creciente dependencia alimentaria del exterior. Inicialmente ese era un objetivo deseable, deslocalizar el abastecimiento de ciertas materias primas y productos alimentarios para satisfacer a nuestros socios comerciales en la O.M.C. y, al tiempo, adquirirlos a precios más reducidos en el mercado mundial. La pérdida de competitividad agraria europea y la apertura comercial a las importaciones de terceros países se compensaría sobradamente con las ventajas obtenidas en el exterior por el conjunto del sistema económico europeo.

Es cierto que una parte del complejo agroalimentario europeo puede competir en productos de "calidad" y prestigio reconocido, pero la gama de productos "standard" sigue siendo la que atiende la demanda masiva de la mayoría de la población, siendo el precio el factor clave en las decisiones del consumidor. Por tanto, el modelo de producción extensiva, respetuoso con el medio ambiente, sometido a múltiples limitaciones y restricciones (bienestar de los animales, limitaciones en uso de variedades genéticamente modificadas, trazabilidad, control de residuos, exigencias derivadas del cumplimiento del protocolo de Kyoto, condicionamientos sanitarios, medioambientales y técnicos variados según zonas y sectores productivos, etc.) resulta un sistema de alto coste de producción y, por tanto, precios elevados. Esta profusa regulación de la actividad agraria e industrial dificulta la capacidad de competir en unos mercados abiertos a las producciones de terceros países donde, en términos generales, la actividad está desregulada.

El modelo productivo agrario en la U.E. ha pretendido complementarse con un denominado "modelo de consumo alimentario" europeo que pretende obtener la preferencia del consumidor a través de la "etiqueta europea", la garantía de seguridad, la calidad diferencial, la indicación geográfica de origen, la "trazabilidad" y su incorporación al etiquetado, el producto "biológico", etc. En una sociedad de elevado nivel de renta una parte de los consumidores concede relevancia a estas características de los alimentos. Pero tampoco cabe ignorar que una parte importante de la población valora principalmente el precio.

Es inevitable advertir un notable voluntarismo en estas estrategias europeas. La realidad de los mercados es que, por ejemplo, a pesar de las fuertes campañas mediáticas de fomento de los "productos ecológicos", cada español gasta de media 6 Euros al año en este tipo de productos, frente a un gasto "per cápita" de 1.818 Euros en alimentos. Es decir, se dedican tres milésimas en porcentaje a la compra de productos ecológicos.

También hay que recordar otro dato estadístico de enorme potencia explicativa que rebela cada trimestre la encuesta del I.N.E.: "un 54% de los hogares españoles tienen algún grado de dificultad para llegar a fin de mes", por lo que cabe deducir que las bases socioeconómicas sobre las que se asienta una mayoría de la población mantienen una situación de bienestar muy relativo, siendo esas exigencias las que motivan primariamente a la población.

Volviendo al eje del razonamiento, además de las producciones europeas de elevada calidad y prestigio re-

conocido, existen comarcas y regiones en la U.E. altamente especializadas y con elevadas productividades que podrían competir en un mercado abierto al exterior, especialmente cuando los productos agrarios se encuentran ligados a la potente industria europea de alimentación. Pero otras muchas zonas tendrían que especializarse en esa agricultura multifuncional y sostenible, que dependerá permanentemente de ayudas públicas, ahora si, legitimadas por los servicios medioambientales que aporta a la sociedad y catalogadas como de "caja verde" por la O.M.C.

Este es en síntesis el modelo agrario de futuro imaginado y perseguido por la Comisión Europea. Se basa en un sector productivo agrario dual que admite un mayor abastecimiento desde terceros países y un presupuesto rural/agrario destinado a fomentar el mantenimiento de sistemas agrarios compatibles con la conservación de la naturaleza y la consecución de los objetivos medioambientales de la Unión Europea. Lo cual, además, constituye un programa de financiación compartida con los países miembros, que permitirá disminuir el gasto agrario de la U.E., aumentando la renacionalización y cofinanciación de las actuaciones a desarrollar, según tendremos ocasión de analizar con más detalle posteriormente.

3 ■ LA FRAGILIDAD DEL MODELO AGRARIO EUROPEO

Este modelo no ha tardado mucho en mostrar su fragilidad ya que, en gran medida, la Unión Europea pretende ignorar la actual dinámica económica internacional. A principios de los años sesenta del siglo pasado la entonces C.E.E. rechazó las propuestas del Plan Mansholt, que proponía fomentar una dimensión competitiva para las empresas agrarias europeas. Desde entonces la U.E. ha basado su estrategia agraria en el "modelo de agricultura familiar", viable durante décadas por el fuerte proteccionismo comercial y el potente gasto presupuestario dedicado a la P.A.C.

El nuevo modelo de agricultura "multifuncional y sostenible", heredero de la "explotación familiar", no podrá subsistir sin dichos apoyos. La actual economía global está privilegiando la concentración e integración empresarial, la logística de dimensión planetaria, así como la deslocalización de actividades y procesos, en busca de sistemas sociales, laborales y medioambientales poco restrictivos, por no decir tolerantes con las prácticas no permitidas en los países desarrollados.

Además del proceso de liberalización comercial, la U.E. debe enfrentarse también a los retos relacionados con la debilidad energética en que se basa el modelo económico europeo y con el proceso de "cambio climático". Todos estos elementos están íntimamente entrelazados. El proceso de globalización y deslocalización está contribuyendo a un espectacular crecimiento económico en los denominados países emergentes (China, India, Brasil, Indonesia, etc.), que aceleran su consumo energético y que, lógicamente, contribuye de un modo creciente a elevar las emisiones de gases de efecto invernadero y el proceso de "cambio climático".

También el crecimiento económico de estos países, al elevar la renta de su población, provoca incrementos de consumo alimentario que están obligando a la modernización y expansión de sus agriculturas al tiempo que, en los próximos años, podrán también incorporarse al comercio mundial para cubrir sus carencias. No debemos olvidar que las proyecciones demográficas nos anuncian un aumento de población mundial de hasta 9.100 millones de habitantes en 2050, desde los actuales 6.300 millones.

Este nuevo escenario es cada día más dependiente del transporte a grandes distancias e intercontinental que, a su vez también se está encareciendo con el alza de los precios del petróleo. Pero además de los costes del transporte hay que empezar a valorar también su impacto como emisor de gases de efecto invernadero y, en consecuencia, su impacto creciente en el proceso climático.

La situación se ha complicado con la nueva estrategia adoptada por los países desarrollados y algunos de los emergentes en materia de "biocarburantes. Este es un tema que afecta especialmente al futuro del mundo rural.

Históricamente se han utilizado todo tipo de productos y residuos vegetales y forestales como fuentes de energía. También la posibilidad de producir carburantes sustitutivos de los fósiles, a partir de materias primas vegetales renovables es conocida desde antiguo. No obstante, la abundancia de carburantes convencionales derivados del petróleo a precios reducidos no ha supuesto un estímulo para utilizar estos biocarburantes alternativos. Tan solo la experiencia brasileña, con etanol producido a partir de caña de azúcar, ha tenido relevancia en las pasadas décadas.

En la actualidad, las tecnologías disponibles permiten la producción de etanol para mezclar con gasolina a partir de cereales, caña y remolacha y de biodiésel, a partir de aceites vegetales, obtenidos básicamente de la palma y de las semillas oleaginosas (soja, colza, girasol, etc.). Existen otras muchas posibilidades técnicas pero carecen en estos momentos de viabilidad económica o tecnológica para poder desarrollar estrategias a la escala que se precisa. Se intenta avanzar con rapidez en la descomposición de materiales lignocelulósicos en azúcares sencillos que permitieran la producción de etanol.

Durante el año 2007 la situación se ha desbordado al confluir un conjunto de acontecimientos que han acelerado la adopción de decisiones en las grandes potencias occidentales. En primer lugar, U.S.A. ha adoptado una estrategia de expansión en la producción y utilización de etanol y, en menor medida, biodiésel, dado el predominio de su consumo de gasolinas. La razón fundamental de esta decisión, siguiendo el ejemplo brasileño, hay que buscarla en la necesidad de lograr una mayor independencia energética respecto al petróleo, proveniente en gran medida de zonas muy conflictivas para este país, sea Venezuela, Irak, Irán o el Golfo Pérsico. Sólo en segundo término puede hablarse de razones ligadas a la lucha contra el cambio climático, dado que el ahorro energético y en emisiones de gases de efecto invernadero (G.E.I.s) es un tema científicamente aun muy discutido[1].

Como punto de referencia para evaluar la eficiencia de esta política hay que mencionar que en 2006, con el 14% de la producción de maíz americano destinado a producir etanol sólo se cubrió un 3,5% de la demanda de gasolina del país. Para 2017 en U.S.A., se espera destinar a este fin el 30% de la cosecha de maíz para cubrir el 7,5% de la utilización de gasolina.

La Unión Europea, cuya dependencia energética es aun mayor, ha adoptado también decisiones de medio y largo plazo que suponen una incorporación masiva de este tipo de biocarburantes, en espera de que el avance tecnológico pueda aportar novedades[2]. La U.E. parece priorizar las razones medioambientales y de cumplimiento de sus obligaciones relativas al Protocolo de Kyoto, a la hora de justificar sus decisiones, al menos aparentemente. No obstante la situación europea es mucho más comprometida. Frente a Brasil o U.S.A., auténticos países de dimensión continental, con estructuras empresariales

1 Los efectos dependen en gran medida del destino previo de las tierras a utilizar (deuda del carbono), así como de los sistemas productivos en la obtención de las materias primas, su transformación, transporte y distribución. En mezclas de biocarburantes al 5-10% con carburantes fósiles, el balance es próximo a la neutralidad, oscilando en positivo o negativo según las circunstancias y supuestos concretos de cada caso. Puede consultarse "Análisis de la estrategia europea en materia de biocarburantes: Otras verdades incómodas". Carlos Tió Saralegui. ASOPROVAC. Madrid. 2007.

2 Los denominados biocarburantes de segunda generación, obtenidos a partir de materiales celulósicos, parece que no estarán disponibles de un modo industrial al menos en una década. Otros procesos a partir de algas, de síntesis mediante bacterias, etc., pueden requerir plazos inciertos o aun más dilatados.

mucho más dinámicas, la Unión Europea no dispone de una agricultura empresarial de tamaño adecuado y, además como ya se ha analizado, está orientada hacia un modelo multifuncional cuyos objetivos son contradictorios con la producción a gran escala que requeriría la satisfacción simultánea de la demanda alimentaria y agroenergética[3]. Además, el consumo de carburantes europeo gravita en mayor medida hacia el diésel y Europa es absolutamente dependiente del exterior en soja y aceite de palma.

Estas circunstancias permiten deducir que, para cumplir los objetivos que se ha marcado el Consejo Europeo[4], tendrán que importarse masivamente el bioetanol y el biodiésel, o sus materias primas. En el caso de España la situación es aun más nítida al importar masivamente cereales, soja y aceite de palma, ya en la actualidad, según se analizará con más detalle posteriormente.

4 ■ UN NUEVO ESCENARIO PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

Las consecuencias de esta dinámica mundial no se han hecho esperar. A lo largo del año 2007, los precios de las materias primas destinadas a la producción de biocarburantes han aumentado de un modo espectacular, arrastrando a los precios de los alimentos, incluidos los costes de producción de la ganadería[5].

Se trata de un auténtico cambio estructural en los mercados internacionales. La opinión de "The Economist" es que se ha acabado la época de precios baratos en la alimentación. El índice de precios de los alimentos que calcula esta revista ha alcanzado su máximo histórico en 2007, desde que se calcula en 1845[6]. En su análisis menciona que lo más paradójico es que ello ha ocurrido en un año de cosecha mundial récord en cereales.

Los precios en los mercados internacionales se han mantenido muy elevados desde el verano de 2007, aunque hayan experimentado altibajos. En la semana del 7 de Febrero de 2008, los diferenciales anuales, respecto a igual semana de 2007, eran[7]:

Trigo (Chicago): +135,2%.
Maíz (Chicago): +27,3%
Trigo (París): + 83,8%.
Trigo (Londres): +100%.
Harina de soja (Chicago): +69,3%.
Haba de soja (Chicago): +79,7%.
Aceite de soja (Chicago): +81,1%.
Semilla de colza (París): +61,7%.

En 2007 el mercado mundial ha registrado un ligero déficit de producción sobre demanda de 13,5 millones de toneladas de trigo (un 2% del nivel del consumo anual total) y de 11 millones de toneladas de cereales secundarios (1% del consumo anual). Todo ello se ha cubierto con disminución de stocks que representan a final de 2007 un 18,3% de la

3 "La cantidad de "biofuel" que puede producirse por acre de tierra varia desde 100 galones con colza UE, a 400 galones con maíz en USA y 660 galones por acre con caña de azúcar en Brasil…Con etanol celulósico podrían alcanzarse hasta 1000 galones por acre". William Coyle "The future of Biofuels: a global perspective". Amber Waves. Economic Research Service. U.S.D.A.

4 La "Hoja de ruta" acordada en marzo de 2007 obliga a los Estados Miembros a incorporar al menos un 10% de bioetanol y de biodiésel en el horizonte 2020, con un 5,75% en 2010 y un 3,4% en 2009.

5 En el caso de la leche en Europa también ha influido el rígido sistema de cuotas lecheras, impuesto por la P.A.C.

6 Con claridad dice "Ethanol is the dominant reason for this year's increase in grain prices". "The Economist". 6 de diciembre de 2007. "Food prices: Cheap no more"

7 Tomado de AgroEuropa. Número 1.011. 11 de Febrero de 2008.

producción de trigo en 2007 y un 12% de la de cereales secundarios. Todos estos datos se completan con la cantidad de cereales destinada a biocarburantes en 2007, que se estima en 115 millones de toneladas por el Consejo Internacional de Cereales. Es decir, si no se hubieran utilizado cereales en la producción de biocarburantes se habría registrado un superávit de 90 millones de toneladas.

La situación de escasez ha enrarecido el mercado. Hay que entender que, a pesar del fuerte incremento del P.I.B. en muchos países emergentes, el comportamiento de cada país en el mercado internacional se adecua a sus estructuras institucionales, que limitan la capacidad de compra de sus ciudadanos a las estrategias de planificación económica. En muchos países se intervienen los mercados en situaciones comprometidas. Este hecho es muy importante y, a veces, parece desconocerse en la Unión Europea. Por ello, como ha ocurrido este año, cuando se necesita importar puede no existir oferta en el mercado. Por ejemplo, ante el fuerte aumento en el precio de los alimentos, Indonesia ha elevado las tasas a la exportación de aceite crudo de palma para frenar el encarecimiento de un producto básico de uso doméstico en ese país. Otros muchos países han restringido el precio interior de los alimentos (Argentina, Marruecos, Egipto, Méjico, China…) y otros han impuesto tasas a la exportación, o directamente las han prohibido, caso de Vietnam, Serbia y Ucrania. Algunos países, como Rusia y Argentina, han hecho ambas cosas.

Ante la nueva situación creada en los mercados internacionales no podrá contarse con existencias abundantes y baratas para satisfacer una demanda en auge y los diversos países, en función de sus características institucionales, adoptan las medidas que consideran más oportunas para garantizar su abastecimiento o precios razonables para su población.

La U.E. tal vez no ha valorado suficientemente las consecuencias de un encarecimiento permanente de los productos agrarios y de alimentación. Pero tanto la O.C.D.E., el U.S.D.A., el F.A.P.R.I. y la FA.O.[8], opinan que nos enfrentamos a una situación de cambio estructural en los mercados y el principal motivo, aunque no el único por supuesto, es la previsión de expansión en la producción de biocarburantes a partir de cereales, azúcar y aceites vegetales. Esa previsión manifestada en la obligatoriedad de incorporación a los carburantes fósiles es la que ha generado las expectativas que han movilizado las cotizaciones de estas materias primas al alza en los mercados financieros.

Tampoco cabe ignorar que las consecuencias del alza de precios de los productos alimenticios serán especialmente dramáticas en los países importadores pobres y en vías de desarrollo, comprometiéndose muy seriamente la consecución de los objetivos del Milenio en la lucha contra el hambre en el mundo. Recientemente lo ha expresado con toda contundencia el relator especial de la O.N.U. para el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, que propone una moratoria de cinco años a la producción de biocombustibles a partir de las cosechas, debido a que está contribuyendo a aumentar el hambre en el mundo al usar cada vez más tierras de cultivo y ello "incluso si se trata de luchar contra el cambio climático, no hay derecho a perpetuar esta masacre total provocada por la falta de alimentos. Los biocarburantes traerán hambre…convertir comida en carburantes es una receta para el desastre"[9].

En definitiva, nos enfrentamos a un nuevo escenario internacional en el que es muy posible que la Unión Europea tenga que volver a reflexionar sobre su estrategia agraria y rural. El modelo agrario multifuncional

8 O.C.D.E.=Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. U.S.D.A.= United Status Department of Agriculture. F.A.P.R.I.= Food and Agriculture Policy Research Institute, de las Universidades de Iowa y Missouri-Columbia. F.A.O.= Food and Agriculture Organitation de Naciones Unidas.

9 "The right to food". Report of the special rapporteur on the right of food, Jean Ziegler.United Nations. General Assembly. 22 August 2007. A/62/2007.

que pretende aplicar la Unión Europea puede dejar de ser viable, en este nuevo escenario, por varias razones complementarias. En primer lugar, aunque la U.E. no modifique su política agraria interna y mantenga su objetivo de lograr una agricultura respetuosa con el medio ambiente, su dependencia exterior, energética y alimentaria aumentará y, lo que es peor, tendrá que abastecerse a precios mucho más elevados que en el pasado. La nueva dependencia alimentaria y energética situaría a la U.E. en una posición de fragilidad extrema. Pero, además, trasladaría los costes ambientales de la necesaria expansión productiva a países lejanos.

Alternativamente la U.E. debería adoptar una nueva estrategia agraria expansiva, lo cuál provocaría una ruptura total con la actual política. Requeriría una nueva estructura empresarial y una nueva política agraria, que afectaría seriamente a sus objetivos medioambientales.

Tampoco deben ignorarse las consecuencias del "cambio climático" sobre las producciones agrarias en los países que puedan verse más afectados, entre los cuales suele mencionarse nuestro país. Aunque también es cierto que dichos efectos pueden ser de variados signos, puesto que algunas regiones podrían ser beneficiadas.

En mi opinión la agricultura mundial dispone de potencial para abordar una expansión productiva que permita abordar todos estos retos, aunque se precisa más tiempo, nuevos desarrollos tecnológicos y huir de la improvisación con la que se ha actuado en materia de biocarburantes de primera generación. También hay que tener en cuenta que la demanda actual de carburantes fósiles y sobretodo la futura es insaciable. Por ello el volumen de biocarburantes que se precisarán para incorporar un porcentaje significativo en las mezclas es enorme, debido a las tasas de crecimiento en el consumo de carburantes que prevé la Agencia Internacional de la Energía, para los próximos años.

En definitiva, la nueva estrategia de U.S.A., la U.E. y otros importantes países en el escenario mundial tiene como efecto directo vincular los precios de los alimentos con el precio del petróleo y de las materias primas energéticas, provocando un cambio estructural de consecuencias muy notables en los mercados. Algunos de los efectos son aun difíciles de precisar y pueden ir variando con el paso de los años. Por ejemplo, las primeras víctimas del alza de los precios de los cereales, la soja y la colza durante 2007 han sido precisamente las empresas productoras de biocarburantes en la U.E. El incremento de costes les ha obligado a detener la producción en muchas plantas, o reducirla en otras.

No obstante, la decisión de mantener los objetivos establecidos parece firme, aunque ello suponga tener que abastecerse básicamente desde terceros países. Incluso, en Alemania han anunciado que aumentarán la proporción de biocarburantes en las mezclas, más allá del objetivo comunitario del 10% en 2020. Esta es también la estrategia de U.S.A. El temor a la posible evolución en el mercado del petróleo y del gas natural, así como la compleja relación política con muchos de los países actualmente suministradores, está influyendo seguramente en este tipo de decisiones.

El suministro de biocarburantes, o sus materias primas, desde países terceros puede tener efectos muy negativos sobre la seguridad alimentaria mundial y el equilibrio medioambiental en las regiones y países abastecedores. Se trata de un tema muy controvertido en la actualidad, al afectar a muy variados intereses. Muchos analistas estiman que se trata de una nueva oportunidad para el mundo rural de muchos países, especialmente en vías de desarrollo. No obstante, en mi opinión, la demanda de los países desarrollados será muy notable y cuenta con la solvencia económica suficiente para anular las consideraciones humanitarias de sus efectos sobre el abastecimiento alimentario.

Sin duda existen procedimientos para mitigar parcialmente los efectos más perversos. Por ejemplo, el

establecimiento y la exigencia de un certificado internacional que garantice el respeto medioambiental en los sistemas productivos empleados podría ser un primer paso para evitar los efectos más devastadores, como parece que exigirá la U.E. Pero el sistema económico internacional carece hoy día de los medios de control eficaz para garantizar este tipo de certificaciones en muchos de los países de origen de las mercancías.

El caso de Brasil es un buen ejemplo. Las autoridades aseguran que la expansión de la caña de azúcar no contribuye a la deforestación amazónica, ya que este cultivo no se localiza en dicha región. También afirman que la destrucción de selva se ha reducido sustancialmente a partir de 2004, situándose en no más de 10.000 kilómetros cuadrados anuales, en la actualidad. Sin embargo, aunque la caña de azúcar no se produce en la región amazónica, sino mucho más hacia el suroeste, dicha expansión contribuye al desplazamiento de la producción de carne de vacuno y de soja hacia la región amazónica. También se ponen en duda las informaciones gubernamentales por personas tan significativas como es el caso de Raimundo Santos, investigador en la Universidad Federal de Bahía y antiguo secretario nacional de Recursos Hídricos de Brasil, que afirmó recientemente que "la tala anual sigue estando por encima de 20.000 kilómetros cuadrados anuales"[10].

También puede mencionarse el caso de Indonesia, como uno de los principales suministradores mundiales de aceite de palma. La expansión de este cultivo con fines alimenticios y por su utilización en la industria de la cosmética ha provocado daños irreparables en las selvas de dicho país. En la actualidad la situación tiende a agravarse como consecuencia de la nueva demanda de este aceite para producir biodiésel.

En definitiva, este escenario internacional que presidirá la evolución de los mercados mundiales en los próximos años choca directamente con el actual modelo de la Unión Europea, en el que se pretende lograr una agricultura sostenible y de carácter "multifuncional", estrechamente vinculada a los objetivos medioambientales y de conservación de la naturaleza. Todos ellos son sin duda objetivos legítimos pero que dificultan la inserción del complejo agroalimentario europeo en unos mercados mundiales que ignoran cuantos aspectos no se refieran a la competitividad.

5 ■ DESARROLLO RURAL Y MEDIO AMBIENTE, EN EL CONTEXTO EUROPEO

Como corresponde al espíritu de la época, el Tratado de Roma concede una enorme relevancia a la agricultura y a la política agraria y, apenas, hace referencia al desarrollo rural o a las cuestiones medioambientales. La actual visión del Mundo Rural no aparece en los documentos comunitarios hasta el Libro Verde de la Comisión Europea, en 1985. En su introducción se afirmaba "la necesidad de mantener un tejido social en las regiones rurales, conservar el medio natural y salvaguardar el paisaje creado a lo largo de dos milenios de agricultura, son motivaciones decisivas en la elección social a favor de una Europa Verde". Por su parte, la necesidad de desarrollar una estrategia medioambiental europea no aparece con entidad propia hasta el año 1992, en el Tratado de la Unión Europea de Maastricht.

La relevancia relativa de estos temas se ha ido modificando en la práctica diaria de las Instituciones europeas, sin que exista un nuevo mandato en los textos básicos, ya que en la actualidad sigue estando vigente lo escrito en el Tratado de Maastricht, ya que nada

10 Raimundo Santos forma parte del comité científico de la Tribuna del Agua, en la Exposición de Zaragoza de 2008. Las declaraciones citadas las efectúo al diario "Heraldo de Aragón" Pág. 60. 24 de diciembre de 2007.

nuevo dice al respecto el Tratado de Lisboa, recientemente acordado en 2007. En consecuencia se mantiene un notable desequilibrio entre el tratamiento que recibe la agricultura y el de las políticas de desarrollo rural, medioambiental y los recursos naturales.

En materia agraria, lo dicho en el Tratado de Roma en 1958 se mantiene inalterable hasta la actualidad. Los artículos 38 a 47, siguen estableciendo como primer objetivo de la P.A.C. "el incremento de la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción, el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra". Como es bien sabido, a partir del mandato del Tratado, se diseñó una política basada en la "unicidad del mercado", la "preferencia comunitaria" y la "solidaridad financiera".

Debo insistir en un hecho de enorme relevancia, como es el origen de "la solidaridad financiera". La financiación al 100% de los gastos de la PAC, por parte del presupuesto comunitario, se debe a que el Tratado considera imprescindible la PAC para la viabilidad de la Unión Aduanera entre Estados miembros, posteriormente el Mercado Único Europeo a partir de 1992. En política, la financiación de las actuaciones y de los programas es en definitiva la clave sobre quien ejerce la soberanía. De ahí la capacidad plena de decisión que siempre ha tenido la U.E. en materia agraria, que no se corresponde en absoluto con la capacidad de actuación en buena parte de la política ambiental y de desarrollo rural.

Esta diferenciación se traduce en una distinción jurídica de gran trascendencia: mientras la P.A.C. se regula a través de reglamentos, de directa aplicación en los Estados miembros, la política medioambiental se plasma en Directivas, que exigen adaptación y transposición al derecho nacional y, normalmente, dejan amplio margen de decisión a los Estados.

Las bases de la política medioambiental de la U.E. se establecen el Tratado de Maastricht (1992)[11], en tan solo dos artículos en que se hace referencia a:

- la "política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar….la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas y la utilización prudente y racional de los recursos naturales".

- también se menciona la adopción de medidas "de ordenación territorial…y relativas a la gestión de los recursos hídricos".

- pero se insiste en que "los Estados miembros tendrán a su cargo la financiación y ejecución de la política en materia de medio ambiente".

- se consolida el principio de que "quien contamina paga".

Queda claro el desequilibrio financiero y jurídico que existe entre el tratamiento que recibe la agricultura y el que se da al medio ambiente. Ello es más paradójico si tenemos en cuenta la aparente "sensibilización social" actual hacia los problemas medioambientales y el "desapego" hacia la problemática de la agricultura en sociedades postindustriales, como las de la U.E-15. No obstante, he utilizado el término "aparente", precisamente para subrayar el esfuerzo que debe hacerse por diferenciar entre lo "mediáticamente relevante" y la dinámica económica real.

En la actualidad la situación se caracteriza por una cierta "confusión" o "indeterminación". Por un lado, existe una fuerte presión medioambientalista dominante en la U.E.-15. Las bases sociales sobre las que se ha apoyado históricamente el "poder agrario" están claramente debilitadas. Sin embargo el presu-

11 Diario Oficial de las Comunidades Europeas, C224, de 31 de Agosto de 1992. Artículos 130R y 130S.

puesto agrario se conserva, aunque congelado, y mantiene la plena financiación comunitaria.

La situación puede cambiar con las próximas reformas de la PAC. El interés de la Comisión y de algunos de los países principales contribuyentes netos por territorializar la PAC y convertirla en una política rural se orienta precisamente a que los gastos futuros pasen a ser cofinanciados por los países miembros. En el momento en que la PAC deje de ser "una política agraria" para transformarse en una Política Rural perderá la "bula histórica" de la plena financiación comunitaria. Esa situación ya ha llegado prácticamente, aunque aun falta por recorrer el último tramo que seguramente se abordará en 2013.

La estrategia de la Comisión va indudablemente en esta dirección. Su deseo de trasvasar fondos del "primer pilar" de la PAC, al "segundo pilar"[12], o reglamento de Desarrollo Rural, tiene por objetivo desviar el presupuesto agrario hacia programas cofinanciados por los países miembros. En esta dirección actúa también el deseo de incrementar la modulación obligatoria en la revisión de la PAC prevista en 2008.

Por otra parte la U.E. se encuentra en una fase de disciplina presupuestaria que se plasma en una regresión en términos relativos. A pesar de las nuevas ampliaciones de 2004 y 2007, y el deseo de ampliar el campo de sus políticas y actuaciones, el presupuesto disminuye y apenas se sitúa en el 1% del P.I.B. comunitario. Por esta razón, la nueva estrategia rural, de protección del medio natural, la biodiversidad y los recursos naturales solo puede financiarse a partir del presupuesto agrícola y de contribuciones crecientes por parte de los países miembros.

Esta estrategia financiera es muy relevante debido a que la "sensibilización social" hacia la política medioambiental puede ponerse a prueba si el gasto en los programas de conservación pasa a ser principalmente nacional. Dada la actual heterogeneidad de la U.E.-27, es lógico pensar que se van a plantear conflictos difíciles de solucionar. En los países más desarrollados de la U.E.-15, por la competencia presupuestaria con programas ligados a la economía del bienestar, (educación, sanidad, seguridad social, pensiones…). Y en los países recientemente adheridos de la U.E.-12, por la necesidad que tienen de aplicar un modelo de desarrollo económico convencional y "productivista", similar en muchos aspectos al aplicado en España en el periodo 1955-75. En estos países, no solo la política medioambiental, sino también la actual P.A.C., es incoherente con sus prioridades en este momento histórico. Se trata de países en los que el sector agrario deberá seguir un proceso de desarrollo convencional, con éxodo rural, capitalización e industrialización agroalimentaria, desarrollo tecnológico e incremento de la productividad de la tierra y el capital.

En aplicación de los principios aprobados en el Tratado de Ámsterdam de 1999, la actual orientación política europea pasa por la vinculación de la PAC con la política de conservación de la naturaleza y de los recursos, a través de:

- la actual condicionalidad de las ayudas directas. Estas medidas han sido hasta ahora adoptadas por los países miembros y aprobadas posteriormente por la Comisión.

- el trasvase de fondos del primer pilar de la PAC, al segundo (política de desarrollo rural).

- las directivas medioambientales: directiva marco del agua, directiva hábitats, directiva de evaluación de impacto de proyectos públicos y privados,

12 El primer pilar de la P.A.C. incluye las políticas de regulación de mercados y de ayudas directas, mientras el segundo pilar, básicamente, se basa en la aplicación del reglamento de Desarrollo Rural.

prevención y control integrado de la contaminación, directiva sobre el régimen de derechos de emisión, directiva nitratos, aplicación al sector agrario de la regulación derivada del Protocolo de Kyoto…)[13].

No obstante, conviene resaltar las serias dificultades que enfrenta la U.E. para llevar adelante su estrategia medioambiental y conservacionista. El modelo económico y social dominante privilegia el crecimiento económico. La adopción de la estrategia en materia de biocarburantes muestra hasta que punto es complicado introducir restricciones que atiendan directamente al problema medioambiental derivado de un consumo excesivo de carburantes fósiles. Por ello, ante las consecuencias sobre numerosos sectores económicos implicados, se ha adoptado una estrategia alternativa, que no puede dejar de tener efectos medioambientales negativos, además de provocar un alza en los precios de los alimentos que atenta contra los intereses de los sectores sociales de rentas más bajas y de los países más pobres y en vías de desarrollo.

Cumplir con las nuevas decisiones adoptadas por la U.E. en materia de biocarburantes también va a exigir un cambio de estrategia agraria, como de hecho ya se percibe por las primeras medidas adoptadas, al suspenderse la obligatoriedad de la retirada de tierras y, en España del barbecho agronómico, para estimular el incremento de la producción de cereales y semillas oleaginosas. Se trata de medidas que habían sido adoptadas en su día con objetivos de carácter medioambiental, entre otros. En el caso del barbecho agronómico español, es una de las prácticas tradicionales más adaptadas a los requerimientos medioambientales de nuestra agricultura y que, sin embargo ha quedado en suspenso sin mayores explicaciones.

Son aun muchas las incertidumbres ligadas a este asunto pero, es muy posible, que las nuevas demandas agroenergéticas impulsen en el futuro una intensificación productiva de la agricultura europea. Independientemente de si se utilizan biocarburantes de "primera o de segunda generación" es obvio que la producción de las materias primas requerirá tierra, agua y recursos productivos (fertilizantes, tal vez semillas transgénicas …), bien sea en la U.E. o en los países de los que se importen.

6 ■ EL DESARROLLO RURAL EN ESPAÑA

Analizada la actual problemática en el escenario internacional y en la Unión Europea, a continuación, se va tratar la problemática particular en el caso español. A pesar de los condicionamientos que se derivan de un medio físico y una climatología muy problemáticos, España ha logrado un nivel de desarrollo rural muy notable. Después de Suiza, tenemos el país de mayor altitud media de Europa Occidental, al tiempo que muy montañoso en muchas regiones. Las características edafológicas son mediocres en amplias zonas. La climatología, aunque muy variable interanual y regionalmente, con frecuencia plantea serios problemas. La variabilidad pluviométrica ha impulsado históricamente la política hidráulica y de regadíos, lo cual nos ha dotado de un patrimonio de gran valor estratégico, con más de 1.300 embalses.

Sirvan estos breves rasgos para recordar algunas de las circunstancias que han limitado la potencialidad económica de amplias zonas rurales españolas, especialmente en el interior peninsular sometido a un secular proceso de despoblamiento. Y sin embargo, hoy día España ha logrado un desarrollo rural muy notable, apoyado principalmente en un sector agrario y alimentario con balanza comercial exterior positiva y algunos sectores muy competitivos (frutas, hortalizas, vino, aceite de oliva y carnes), aunque otros no cabe más que calificarlos de muy deficientes (cereales, oleaginosas, lácteos…), en términos generales.

13 Estirado, Fernando. "Atlas de la España Rural". Páginas 398-404. M.A.P.A. Madrid. 2004.

Simultáneamente se ha logrado mantener un patrimonio natural de los más valiosos en la U.E. España representa el 16% del territorio comunitario y disponemos del 40% de la superficie que ha sido catalogada en la Red Natura 2000 de la U.E. Se estima que disponemos de 60.000 especies animales y la mayor diversidad en flora del continente, con 10.000 especies de plantas superiores, muchas de ellas endémicas[14]. También hay que estimar que un 25% del territorio geográfico español está sometido a alguna figura de protección medioambiental[15]. En Andalucía, según el Programa de Desarrollo Rural 2007/13, la Red Natura 2000 abarca el 29,56% del territorio.

El mundo rural español atravesó una profunda crisis en el periodo 1950-1973, cuando se registra un largo proceso de despoblamiento y desintegración de la cultura tradicional que se ha conocido como "crisis de la agricultura tradicional". Es un proceso estimulado por la fase de crecimiento económico que vivió Europa Occidental en aquellos años, que indujo el paralelo desarrollo económico español.

La crisis de la agricultura tradicional sentó las bases del desarrollo de una agricultura moderna pero, al tiempo, desmanteló las estructuras rurales en amplias zonas del territorio. Posteriormente, desde mediados de la década de los años ochenta, se ha iniciado una fase de recuperación de la vitalidad rural en la que están influyendo varios factores:

- la P.A.C. y los fondos estructurales comunitarios que han supuesto una notable inyección de rentas.

- el aumento del nivel de vida de la población, que ha llevado a un cambio en los hábitos de vida y a una revalorización de la vida más natural en los entornos rurales.

- las nuevas tecnologías y la mejora de las comunicaciones e infraestructuras públicas.

- en muchas zonas el propio "vaciamiento" de población rural ha elevado el nivel de renta "per cápita" en los pueblos, en muchos casos por encima del nivel de las zonas urbanas y "teóricamente" más desarrolladas.

También hay que resaltar el rico patrimonio cultural, histórico y arqueológico que, junto al patrimonio natural, supone la base de un próspero sector de servicios. Muchas zonas de montaña y extremadamente marginales desde una perspectiva productiva agraria han logrado remontar en las dos últimas décadas gracias a una economía de servicios ligada a la segunda residencia, el turismo rural, la economía del ocio, los deportes invernales y en la naturaleza o la atracción hacia sus ecosistemas y biodiversidad.

No obstante, la agricultura y la ganadería siguen siendo un motor imprescindible de la economía en buena parte de las comarcas rurales españolas. A pesar de la intensa liberalización que están experimentando los mercados europeos, la hortofruticultura española logra mantenerse como líder mundial en saldo neto exportador[16]. También somos líderes mundiales indiscutibles en aceite de oliva. El viñedo completa el tradicional "trío" exportador del campo español.

14 Hernández Bermejo (1997). Hernández Bermejo, J.E. (1997). "La Biodiversidad como recurso o fin". En el "El Campo y el medioambiente". Banco Central Hispano. Capítulo 7. Madrid.

15 Estirado Gómez, Fernando (2005). "La protección ambiental y su integración en agricultura". En "Atlas de la España Rural). Pág. 402. M.A.P.A. Madrid. Es una estimación, a partir del hecho que las Zonas de Protección de Aves (Z.E.P.A.S.) representan el 15,52% del territorio español y los L.I.C. (Lugares de interés comunitario) el 22,45%. Ambas cantidades no son adicionables, debido a que ambos tipos de zonas a veces se solapan. Según el Plan de Desarrollo Rural 2007-13, el 24,5% del territorio es Red Natura 2000.

16 Este es un dato poco conocido, dada la compleja estructura de este sector. Sólo Estados Unidos nos supera en valor de las exportaciones, pero es un país gran importador también por lo que en saldo neto España le supera ampliamente.

La gran novedad de la última década ha sido la espectacular expansión de los sectores cárnicos[17], que gozan de una estructura y organización empresarial muy sólida, aunque está siendo dañada por el reciente incremento espectacular en los costes de la alimentación animal.

También hay que reseñar que a la bonanza de los últimos años ha contribuido la política de ayudas directas de la U.E., al beneficiar de un modo especial a algunas de las producciones menos competitivas en un nuestro país, caso de los cereales, oleaginosas, carne de ovino, algodón, tabaco y, en el caso de la remolacha la cuota y los precios anteriores a la reciente reforma.

A la consolidación de las producciones agrarias se ha unido también el impacto muy positivo de los fondos estructurales comunitarios. Todo ello se ha plasmado en un largo periodo de auge del mundo rural español, a partir de 1986 que, sin embargo, puede verse alterado en los próximos años por el cambio de escenario al que apuntan un conjunto de hechos que han sido anteriormente mencionados:

- en primer lugar la ronda Doha y la progresiva liberalización de los mercados que cambia por completo el escenario de referencia internacional de la P.A.C.

- como consecuencia, el proceso de desmantelamiento de la P.A.C. que, de modo directo, ya afecta a cultivos estratégicos en Andalucía, caso del algodón, la remolacha, el arroz y el tabaco.

- la exhaustiva regulación comunitaria que afecta cada día en mayor medida a la capacidad de competir de las empresas agrarias en los mercados.

- las políticas socioestructurales comunitarias disminuirán su aportación de fondos a España, exigiendo una mayor contribución nacional y autonómica. Hay que tener en cuenta que muchas regiones españolas ya no son consideradas como beneficiarias del objetivo de "convergencia", por lo que para 2007-13, la financiación comunitaria de sus programas de Desarrollo Rural es de sólo el 36,7% en Aragón, el 25,4% en La Rioja o el 33,2% en la Comunidad Valenciana. El resto tendrá que aportarlo España y la Comunidad Autónoma. En el caso de Andalucía, la contribución del FEADER en este periodo será aun del 73,3%.

- la estrategia biocarburantes, al elevar el precio de cereales y oleaginosas, pueden provocar una profunda crisis en los sectores ganaderos.

- sin embargo, esta nueva política también puede significar un fuerte impulso a la producción cerealista y, en general, a las zonas que puedan dedicarse a producir materias primas para la producción de biocarburantes.

Lo que si parece evidente es que la nueva estrategia de desarrollo rural europea, para el periodo 2007-13, privilegia los programas medioambientales, de diversificación de actividades, calidad de vida, desarrollo local…La competitividad de la agricultura y del sector agroalimentario están pasando a ser objetivos secundarios en el desarrollo rural, al menos para la Comisión Europea. En consecuencia, España ha adoptado en esta línea estratégica la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, así como la Ley 45/2007, para el desarrollo sostenible del medio rural.

7 ■ NUEVAS OPORTUNIDADES PARA EL MUNDO RURAL

Sin embargo, con la agroenergética en general se inicia de modo irreversible una fase de nuevo protagonismo rural, independientemente de que la actual estrategia adoptada en materia de biocarburantes haya sido precipitada y torpe. En mi opinión el

17 Si exceptuamos tal vez al de carne de ovino.

fomento de energías renovables (eólica, solar, biomasa y biocarburantes) le confiere al medio rural una nueva función de gran relevancia en el futuro.

El medio rural español ha vivido muchos cambios en el último medio siglo y a todos ellos se ha sabido adaptar. Se ha pasado del culto al productivismo (1959-1992), al paradigma de la extensificación productiva y la "multifuncionalidad" y, en los próximos años va a enfrentarse con la exigencia de una nueva intensificación productiva.

Tanto el final de la época de los "alimentos baratos", como la nueva estrategia energética y la liberalización comercial internacional, elementos todos ellos básicos en la actual dinámica económica, apuntan en esa dirección. Sin embargo, se choca con el modelo agrario actualmente vigente y que mantiene un enorme poder simbólico y mediático. Por ello los próximos años van a ser muy complicados.

No cabe ignorar la creciente incomprensión hacia la agricultura, por parte de una sociedad muy urbanizada, y especialmente hacia la agricultura más competitiva. La presión ecologista influye cada día en mayor medida sobre una opinión pública desvinculada de la problemática rural. Se desconoce la realidad de los mercados mundiales y se "demonizan" los sistemas productivos intensivos de un modo indiscriminado. La agricultura de regadío, la biotecnología aplicada a la agricultura, las producciones ganaderas intensivas…, se consideran "insostenibles" medioambientalmente y fuente de riesgos para la seguridad en la alimentación.

En general, los medios de comunicación transmiten la impresión de una elevada preocupación de los españoles por el medio ambiente. Sin embargo, los datos revelados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (C.I.S.), en su encuesta de diciembre de 2007, concluyen que los tres problemas prioritarios para la población son el paro, la vivienda y los problemas económicos, ocupando el puesto nº 23 el de los problemas medioambientales.

Este dato nos devuelve a la realidad. Son muchos los retos que se presentan en España: para el medioambiente, para la conservación de la naturaleza, para la agricultura y para el mundo rural. Debemos hacer un esfuerzo por establecer una estrategia coherente y viable en el escenario socioeconómico que se nos presenta en los próximos años. Y ello nos obliga a establecer prioridades y programas compatibles con los diversos objetivos que debemos perseguir.

En primer lugar el medioambiente. Es indiscutible que debemos proseguir la estrategia europea en materia de "cambio climático", los compromisos adquiridos en el protocolo de Kyoto y los que puedan asumirse para el "post-2012". Pero también debemos elaborar una estrategia propia para abordar la problemática específica de uno de los países que pueden ser especialmente afectados por los cambios climáticos, principalmente en pluviometría y cambios térmicos, agudizándose los problemas históricos de erosión, incendios forestales, etc. Posiblemente ello nos obligue a revitalizar la política hidráulica y al investigación biotecnológica para adaptar los cultivos a situaciones más "estresantes".

En materia de conservación de la naturaleza se ha avanzado de un modo muy notable en España. Como ya he mencionado anteriormente, disponemos de un patrimonio natural muy rico que ha llevado a la declaración como espacios protegidos de al menos un 25% del territorio nacional[18]. Además de suponer un patrimonio irrenunciable, estos espacios son la base de una vida económica muy activa en sus entornos, vinculada a los sectores de servicios que han ido desarrollándose con respeto a las normas de conservación que se han establecido en cada caso.

Queda aun mucho por hacer, ya que buena parte de estos espacios no disponen todavía de sus planes de

18 Países como Francia, Alemania y Dinamarca tan sólo han declarado la protección sobre un 7% de sus superficies geográficas.

ordenación de recursos, ni de planes de uso y gestión. Ello implica que aun se desconocen los costes financieros, los recursos que se han de aportar, o las limitaciones en los derechos de propiedad que de tales declaraciones se derivan. Por tanto, creo que existe una tarea importante por realizar que debe abordarse con equilibrio, de modo que se valore tanto la riqueza natural que hay que preservar, como el coste presupuestario que ello representa para el país, así como las servidumbres que van a afectar a los municipios y particulares.

En materia de agricultura el nuevo contexto internacional supone el reto de mantener la competitividad internacional en nuestros sectores exportadores, en un escenario de apertura comercial internacional que complica extremadamente el mantenimiento de muchos de los mercados actuales. Es una tarea básicamente empresarial, pero que debe contar con la complicidad de las administraciones públicas que, más que crear dificultades, deben allanar el terreno.

Pero también existe un objetivo importante y novedoso. España debe expansionar su producción de cereales esta próxima década. El sector cerealista español apenas ha avanzado en los últimos veinte años. Seguimos produciendo un promedio de 20 millones de toneladas de cereales[19], a pesar de dedicar a este cultivo un tercio de la superficie de regadíos y percibiendo una parte sustancial de las subvenciones de la P.A.C. Ante las perspectivas de incremento estable en los precios mundiales de los cereales, existe un estímulo que puede modificar los hábitos empresariales y las estructuras organizativas del sector, dotándolo de un nuevo dinamismo.

Además la actual dependencia exterior en cereales es insostenible en el nuevo escenario internacional y tendrá que corregirse en el futuro. No es lo mismo importar 12 millones de toneladas a 120 Euros/tm., que hacerlo con los actuales precios de 240 Euros/tm. Una cosecha corta de 14 millones de toneladas puede llevarnos a la necesidad de importar entre 15 y 20 millones de toneladas, teniendo en cuenta el nuevo objetivo de incorporación de etanol a la gasolina.

Y por supuesto, no será autorizando las siembras en los barbechos como corregiremos esta escasez. Efectivamente, la intensificación de la producción cerealista en España requiere de decisiones políticas de mayor alcance. Hay que modificar algunos de los criterios que se han venido manejando en los últimos años. Salvadas por su elevado valor natural ese 25% de territorio bajo protección, parece necesario volver a desarrollar las tecnologías más avanzadas de carácter hidráulico, genético, químico, mecánico e informático, dentro de los límites que se establecen en sus correspondientes normativas administrativas.

Y subrayo como básica una nueva estrategia hidráulica y de regadíos, teniendo en cuenta que el agua es el principal factor limitante en la mayor parte de la agricultura española.

8 ■ EL DEBATE POR EL AGUA

Los condicionamientos físicos y climatológicos de la Península Ibérica han conferido a lo largo de la historia una especial relevancia a las obras hidráulicas y a la agricultura de regadío. En la actualidad disponemos de más de 1.300 embalses, con una capacidad de 54.148 Hm^3. Con ellos se laminan avenidas, se regulan caudales, se produce energía hidroeléctrica y se abastece a la población y a los sectores productivos. En particular y como sucede en el resto de países y regiones con características climatológicas similares, caso de California, con estas infraestructuras se ha logrado desarrollar en España una eficiente agricultura de regadío en unos 3,3 millones

19 El nivel de consumo humano y animal se sitúa entre 30 y 33 millones de toneladas, dependiendo de las fuentes que se consulten.

de hectáreas[20], es decir, un 13% de la Superficie Agraria Útil (S.A.U.) y apenas el 6,5% de la superficie geográfica española. De este dato se deduce que la superficie agraria regada en España se encuentra estabilizada desde hace una década.

El esfuerzo inversor realizado a lo largo de los años, especialmente durante el siglo XX, ha permitido disponer de un capital social que garantiza el caudal ecológico y da seguridad en el uso de un bien imprescindible, ya que corrige los frecuentes desequilibrios pluviométricos, tanto estacionales como interanuales. Y ello no impide que a veces, en épocas de escasez y regiones especialmente frágiles, haya que imponer medidas restrictivas. Las leyes españolas han establecido un acertado rango de prioridades para los diversos usos.

España también se ha dotado de unas sólidas Instituciones jurídicas y sociales en materia de agua y de regadíos. La primera Ley de aguas data de 1866, completada en 1879 y actualizada en 1985. Por tanto desde hace más de un siglo ha existido una regulación completa del uso del agua, que ha ido adaptándose a la evolución de los tiempos y de la sociedad. Sin duda existe rigidez en el sistema, como de hecho en todos los ámbitos de la vida social y económica. No obstante, la experiencia española en materia de aguas y regadíos es sin duda muy superior a la de la Unión Europea, donde se entremezclan culturas e intereses mucho más heterogéneos.

Los regadíos han sido la palanca básica del desarrollo agrario español. Cabe afirmar que si España dispone de un saneado superávit comercial exterior en el sector agrario y alimentario, de 4.170 millones de Euros en 2006, se debe en gran medida a la potencialidad de los regadíos. La estrategia de colonización vinculada a las grandes zonas regables durante la segunda mitad del siglo XX, permitió avanzar en el autoabastecimiento alimentario.

La estrategia agraria ligada a los nuevos regadíos tuvo considerable éxito gracias a la política hidráulica expansiva y al espectacular aumento de la capacidad de agua embalsada registrada en España en esa época. Esta capacidad pasó de 3.620 Hm^3 , en 1940, a 42.200 Hm^3 en 1980 y 54.148 Hm^3 en la actualidad.

A partir de mediados de la década de los años ochenta, la P.A.C. no era proclive a financiar inversiones en nuevos regadíos, que incrementaran la potencialidad productiva europea, en una época en que ya se habían iniciado políticas restrictivas sobre la producción agraria, dada la fuerte acumulación de excedentes de la época.

Este escenario invalidaba la estrategia de los "grandes planes" que se sustentaba en producciones excedentarias en Europa, como los cereales, la remolacha y forrajes para la ganadería. Realmente no existían opciones razonables de expansión agraria para las nuevas zonas regables cuando se diseño el Plan Nacional de Regadíos en la década de los años noventa. Además, en esa época ya se habían establecido limitaciones en el sistema de ayudas europeas, de modo que los incrementos productivos se traducían en penalizaciones sobre las ayudas unitarias. Los precios tampoco estimulaban nuevos incrementos de producción. En definitiva era lógico adoptar la estrategia de priorizar los programas de mejora, consolidación y modernización de regadíos, antes que la ejecución de nuevas transformaciones que incrementaran la potencialidad productiva.

La excepción se presenta tal vez en el caso singular del viñedo y del olivar que, situados tradicionalmente en zonas de secano, se convirtieron en las producciones con mayor potencial competitivo de la agricultura española, junto a la hortofruticultura. Pero dadas las moderadas dosis de riego que requieren estos cultivos, el olivar y el viñedo han ido adaptándose pragmáticamente al nuevo escenario de

20 Según la encuesta sobre superficies y rendimientos de cultivos del M.A.P.A. correspondiente a 2006.

modo que, en la actualidad, se riega una proporción permanentemente al alza de ambos cultivos.

La estrategia española en materia de modernización de regadíos ha dado buenos resultados en la pasada década. Según los datos más recientes de 2006[21], mientras la superficie regada se mantiene inalterable en 3,3 millones de hectáreas[22], según se dijo ya anteriormente, los sistemas de riego han evolucionado de un modo muy favorable, lo cual es un indicador bastante aproximado del éxito de los programas de modernización, mejora, ahorro y consolidación de regadíos. Se ha pasado de regar por gravedad un 59,2% de los regadíos en 1996, a solo el 35% en 2006. El riego por aspersión ha pasado del 14,9% al 23,9% y el riego localizado del 16,8% al 41,6%. Que estos resultados se hayan logrado en solo una década creo que supone un éxito espectacular.

Pero ahora no estamos en 1996, sino en 2008. Las circunstancias han cambiando de un modo muy notable. En primer lugar, la PAC tradicional se ha transformado por completo, predominando en la actualidad una política de rentas basada en ayudas directas que parecen tener feche de caducidad en 2013. El elemento inductor de las sucesivas reformas de la P.A.C., las negociaciones internacionales de la O.M.C., parece haber entrado en la fase final de negociación de la ronda Doha, donde se anuncian descensos arancelarios de entre el 48 y el 73% según el grado de protección existente en cada partida arancelaria.

La nueva crisis energética abre incertidumbres de abastecimiento futuro, con precios del petróleo muy elevados y una espectacular dependencia exterior. Todo ello ha impulsado la adopción de la estrategia de desarrollo de las energías renovables y, entre ellas, los biocarburantes que representan un nuevo reto para la agricultura europea y española, en particular. Y todo ello ha dado pie a un profundo cambio estructural en el mercado de los cereales, las semillas oleaginosas y los aceites vegetales y, como consecuencia, en los precios de los principales productos alimenticios, a todo lo cual ya me he referido anteriormente.

Pero por otra parte se está imponiendo una creciente presión ambientalista en contra de la agricultura de regadío. Para expresarlo con palabras de un importante Foro técnico "la agricultura en general y el regadío en particular, están sufriendo presiones permanentes, que se manifiestan cada vez que se presenta alguna nueva normativa de carácter medio ambiental"[23].

Además de los conflictos interregionales por el agua, en España estamos destinados a abrir otro nuevo enfrentamiento entre los intereses que podríamos denominar del "productivismo agrario" y los del "medioambientalismo". Se trata de un conflicto aun camuflado y no suficientemente explicitado en la esfera política, cuyo origen es el hecho de que la agricultura es el primer utilizador de las reservas hidráulicas en España, con porcentajes que pueden oscilar entre el 60-80% según regiones, aunque en cualquier caso muy elevados. De hecho, el dimensionamiento de las infraestructuras hidráulicas en nuestro país se ha hecho, históricamente, pensando en un uso agrario intensivo.

No obstante, con la evolución social experimentada en las últimas décadas se está registrando una fuerte presión de los grupos medioambientalistas sobre los regadíos y la agricultura intensiva. Sus apoyos funda-

21 Encuesta sobre superficies y rendimientos de cultivos del M.A.P.A. correspondiente a 2006.

22 Ello no quiere decir que no se estén transformando algunas superficies, sino que estas se compensan con pérdidas de superficie regada en precario hace una década, o que por diversos motivos ha dejado de regarse.

23 Conclusión nº 11 del documento "El regadío y los cultivos alimentarios y energéticos en España". Fundación Foro Agrario. 5 de Febrero de 2008.

mentales se encuentran en las directivas europeas ya mencionadas anteriormente, así como en la estrategia agraria "multifuncional" de la actual P.A.C.

La presión parte de un escenario alarmista sobre el equilibrio hidrológico español. Para ello se extrema la sensibilización de la población en materia de sequía. El propio responsable estatal de la política del agua, Sr. Palop, en Julio de 2007 y en Zaragoza, con un estado hidrológico absolutamente normal y en muchas cuencas muy favorable, con las excepciones ya habituales (cabecera del Tajo, las Tablas de Daimiel, el Segura y el Júcar), y con cosecha casi "record" histórico en cereales, se ha referido "al tercer año consecutivo de sequía". En Febrero de 2008 ya se habla del 4º año consecutivo de sequía. La explicación de este uso perverso del lenguaje viene dada por el propio Sr. Palop que a continuación añadía: "la respuesta de la población a la percepción de sequía resulta muy positiva porque tiende a consumir menos agua". Es decir, la utilización mediática de la alarma social compensa el retorcimiento y uso perverso del lenguaje.

En España siempre ha existido y existirá riesgo de sequía, dadas las características del país. También hay que tener en cuenta las muy variadas circunstancias locales y regionales, cada año, siendo las producciones agrícolas un buen indicador, "a posteriori", para señalar los años efectivamente secos. Y cualquiera que repase las series de producción de la actual década puede advertir que el único año realmente de sequía fue 2005, hasta ahora.

No es un caso aislado y tiende a aplicarse a otros fenómenos. Por ejemplo, a la ocupación de una zona por invernaderos se le empieza a denominar: "destrucción de territorio". A la agricultura intensiva de regadío se le atribuye frecuentemente un "uso insostenible" del agua, sin mayores análisis de la situación hidrológica. Se llega a afirmar en un programa de TV-2 que el riego del olivar y del viñedo están prohibidos, o que el maíz y la alfalfa son cultivos que no deberían permitirse en un país como España. Como colofón, la obsesión contra los "campos de golf", actividad económica ligada a un sector de la trascendencia económica que tiene el turismo en España, que genera riqueza y empleo y que no consumen más agua en toda España que el cultivo de 10.000 hectáreas de regadío, en un país con 3,3 millones de has., de regadío.

También los embalses y el conjunto del sistema hidráulico empiezan a ser considerados como responsables de la interrupción del fluir natural de nuestros ríos. Se plantea la necesidad de elevar las tarifas de agua, hasta la recuperación total de los costes de su utilización, con la esperanza y seguridad de que buena parte de la agricultura española no podría afrontar tal reto. En definitiva se trata de la difusión de una nueva visión ecologista muy distinta a la tradicional visión economicista sobre la utilización del agua en España. Y parece obvio que va a plantearse un nuevo conflicto adicional a los ya agudos de carácter interregional.

El término utilizado es "nueva cultura del agua". Pero el problema es ¿hasta qué punto puede plantearse a la sociedad una nueva cultura del agua si la población, el conjunto de la sociedad, no adoptan una nueva cultura económica? Precisamente al destacar la escasez de agua se le confiere un carácter de "bien económico", aunque en este caso sea un bien de "dominio público" y por tanto administrado con criterios sociales y políticos, no por el mercado.

9 ■ LA NECESIDAD DE UN CONSENSO NACIONAL EN MATERIA DE AGUA

En mi opinión, a nadie debería interesarle realmente mantener el actual divorcio en materia de agua, existente en España. A nadie, ya que fomenta la política de "hechos consumados". Incluso a aquellos que puedan pensar que la actual situación les favorece. Desde 1993 se han elaborado dos planes hidrológicos y, al final, se está aplicando un tercero,

resultado de la derogación del Trasvase del Ebro contenido en el Plan del Partido Popular y sustituido por el denominado programa AGUA. La ausencia de consenso en este tema permite augurar que el día que el P.P. gobierne se hará "urgentemente" dicho trasvase, sin dejar que se agote la legislatura.

Por otra parte, la actual orientación de la política medioambiental española "contra el regadío" está llegando a cotas preocupantes. Sin duda existen problemas que exigen una estrategia para mejorar los regadíos y suprimir los abusos y prácticas injustificables en el mundo actual. Es urgente establecer cuáles son efectivamente esos problemas, sobre los que es posible y necesario alcanzar un consenso.

En primer lugar la sobreexplotación de acuíferos y la extracción no sostenible de aguas subterráneas. En esta materia puede alcanzarse un consenso razonable para corregir errores del pasado. Pero errores compartidos por todos, debido a una estrategia agraria cortoplazista y a la incapacidad del Ministerio y Consejerías de Medioambiente para legalizar, o clausurar, todos los pozos y extracciones de agua subterránea ilegales[24]. El seguimiento y control en esta materia va a exigir que se apliquen las tecnologías más avanzadas. En los casos en que la recarga es normal, no tiene por que generarse alarma por una utilización eficiente de las aguas subterráneas.

En segundo lugar, como ya viene realizándose, hay que aplicar estrictamente la legislación de aguas en la asignación de prioridades de uso, en caso de sequías. La garantía del caudal ecológico de los ríos, establecida legalmente, la aporta la regulación hidráulica y la capacidad de agua embalsada. Pero también se debe ser riguroso en el establecimiento de las situaciones de sequía. El riesgo de sequía puede ser permanente, pero no las sequías reales.

Otro problema distinto es el de la calidad del agua y el efecto contaminante de los retornos de los regadíos. En este caso se exige generalizar las "buenas prácticas agrarias" y aplicar la legislación vigente en caso de detectarse irregularidades o prácticas lesivas. No obstante, es obvio que esta no es materia fácil de controlar.

Y tampoco son agrarios todos los vertidos contaminantes. Según el mas reciente estudio realizado por la Confederación Hidrográfica del Ebro, sobre la calidad del agua de abastecimiento, es necesario mejorar la calidad en un 21% de las tomas urbanas, debido principalmente a parámetros microbiológicos (coliformas totales y fecales), así como a tensoactivos provenientes de detergentes. Para un adecuado cumplimiento en 2015 de la Directiva Marco del Agua, se han detectado por ahora 72 tramos en dicha cuenca que no cumplirían los requerimientos ecológicos exigidos por la Directiva, bien por parámetros fisicoquímicos, o biológicos.

Por otra parte existen reclamaciones muy recientes que confirman que "quince años después de que fueran declaradas de interés general, el Ministerio solo ha construido dos depuradoras en los núcleos pirenaicos. El resto de los asentamientos, hasta 294 poblaciones de distinto tamaño, siguen vertiendo sus aguas fecales directamente a los ríos"[25].

En cualquier caso es obvio que España debe realizar un esfuerzo notable en los próximos años por mejorar la calidad de las aguas superficiales y las subterráneas, sin olvidar que existe una responsabilidad

24 De muchos problemas el primer responsable es la Secretaria de Estado de aguas del M.I.M.A.N. Por ejemplo, de su incapacidad para poner orden y hacer cumplir desde hace décadas la legalidad en la extracción de aguas subterráneas. Pozos ilegales se han encontrado a pocos metros del Ministerio, en la Ciudad Deportiva del Real Madrid en el madrileño Paseo de la Castellana, cuando se iniciaron las obras de las nuevas cuatro torres.

25 Heraldo de Aragón. 21 de Febrero de 2008. Página 3.

muy extendida en el conjunto de la sociedad y que, además, las condiciones climatológicas y de medio físico del país dificultan esta tarea y elevan el coste financiero de situarnos al nivel de las exigencias de la Directiva europea.

Otra cuestión que también habrá que abordar es la de reducir la rigidez del actual sistema de concesiones. De hecho ya se han introducido elementos de mercado en la cesión de agua entre particulares. Muchos usos tradicionales han perdido claramente rentabilidad, al tiempo que existe una fuerte demanda para usos nuevos, sea para campos de golf, sea para regar olivar y viñedo, con sistemas localizados altamente eficientes. La crisis que viven otro tipo de cultivos avocados a su desaparición (algodón, tabaco…) o a una fuerte disminución de superficie (remolacha, arroz…) deben permitir una adaptación y actualización de concesiones.

También la prevista revisión del sistema de tarifas debe introducir mayor racionalidad. Es evidente que dicho sistema debe ser diferenciado por cuencas, comunidades de regantes y tener en cuenta que se trata de tarifas administrativas y no de precios de mercado. Es decir, es la autoridad administrativa la que debe fijar los objetivos públicos que deben guiar el sistema. La Directiva Marco del Agua[26] es muy flexible en los aspectos económicos y permite que cada país y región adopte las medidas que considere oportunas por razones sociales y económicas y en función de las condiciones geográficas y climatológicas de cada región.

Esta directiva tiende a malinterpretarse, en cuanto se refiere a precios y recuperación de costes, es decir, los temas económicos que contempla. En España el agua es de "dominio público" y por tanto es el Estado, y no el mercado, quien regula los usos del agua y sus tarifas. Y además, las políticas de infraestructuras hidráulicas no son competencia de la Unión Europea, sino del Estado español.

También debe extremarse la prudencia a la hora de elevar simultáneamente las tarifas del agua y de la electricidad. La Federación Nacional de Comunidades de Regantes se queja, y con razón, del fuerte impacto de la modificación de la tarifa eléctrica de riego, precisamente tras la reciente modernización de los sistemas de riego, que provocan una mayor dependencia energética en las explotaciones. Nada impide que se estudien sistemas tarifarios que tuvieran en cuenta la fuerte estacionalidad de la demanda eléctrica de la agricultura de regadío.

Todo ello cobra mayor relevancia al tener en cuenta que deberá proseguirse con la modernización de regadíos, evitando los sistemas de riego que fomentan el despilfarro de agua, incluso en zonas donde no haya escasez y que, paradójicamente, usan gratis la fuerza de la gravedad como energía impulsora. Pero junto con la modernización de regadíos hay que avanzar también con mayor rapidez en las redes de transporte de agua que mantienen aun elevados porcentajes de pérdidas.

Por último, debería mantenerse el vínculo entre regadío y desarrollo rural, que permita flexibilizar los criterios que se aplican en comarcas y regiones con problemáticas completamente dispares.

10 ■ CONCLUSIONES

El establecimiento de un consenso nacional en materia hidráulica y de regadíos es urgente. En pocos años tendremos que abordar decisiones de gran relevancia para adaptarnos al nuevo escenario económico internacional. Es obvio que España tendrá que adoptar una nueva estrategia nuclear, así como en política hidráulica y de regadíos.

26 Tanto su artículo 9, como en el Anexo III, permite una amplia flexibilidad en su aplicación nacional.

Ocupémonos de estas últimas, que son el objeto de nuestro trabajo. Con la actual dependencia energética exterior, España no debería aceptar una nueva dependencia exterior en materia alimentaria, especialmente en unas producciones que, como los cereales, no sólo se presentan como estratégicas en el futuro sino que además podemos producir en nuestro país. Hay que tener en cuenta que la dependencia ya es muy elevada en pesca, oleaginosas, azúcar, algodón, tabaco y, en el futuro, puede incrementarse en arroz y en carnes. El modelo ganadero intensivo español puede retroceder notablemente en un escenario de elevados costes de la alimentación en base a piensos.

Hay que tener en cuenta que si se mantiene la actual estrategia agroenergética, sea con biocarburantes de primera o de segunda generación, la competencia por el suelo agrícola o forestal productivo va a elevar el precio de todas las materias primas de alimentación, de un modo casi permanente. Por el momento, en las instancias comunitarias no parece que exista voluntad de rectificar las decisiones energéticas recientemente adoptadas.

Un cambio en la política comunitaria no debe esperarse hasta que no se logren tecnologías que permitan un abastecimiento de materias primas de fuentes limpias y más baratas que los cereales, en el caso del etanol. También en este tema cabe esperar novedades en el futuro ya que los elevados precios del petróleo están impulsando investigaciones y sistemas experimentales con materiales forestales diversos y cultivos no alimentarios, así como haciendo viables tecnologías y materias primas que hasta ahora estaban siendo desechadas. Es el caso de las arenas bituminosas, carburantes sintéticos a partir del carbón, algas…También está impulsándose de un modo decidido la investigación en nuevas fuentes de energías alternativas.

De cualquier modo las necesidades en carburantes y energía en general son tan elevadas, y seguirán creciendo con el desarrollo de los países emergentes y en vías de desarrollo, que cabe esperar que la agricultura y el sector forestal tengan que desempeñar una función productiva de energía de un modo permanente en el futuro. Y ello afectará, se quiera o no, al sector alimentario debido a la competitividad por los suelos más productivos.

La expansión simultánea de la producción alimentaria, debido al incremento de la población y de la renta, y de la producción agroenergética requiere de recursos naturales, especialmente tierra y agua, así como de todas las tecnologías que permitan incrementar la productividad agraria y forestal, incluida la biotecnología, fertilización, agroquímica, mecanización etc. Es decir, hay que cambiar de modelo agrario y adoptar uno que sea coherente con las demandas que se le imponen a la agricultura.

España con medio millón de kilómetros cuadrados de territorio dispone de superficie geográfica suficiente para sostener sus sistemas de protección natural actuales (25% del territorio) y expansionar sus superficies agrícolas y forestales, sabiendo que no podremos cubrir todas las necesidades alimentarias. En cuanto a las agroenergéticas se podrá avanzar aunque, las restricciones hidrológicas, aconsejan la mayor prudencia. La expansión cerealista es por el momento la más urgente para cubrir, o disminuir al menos, el actual déficit de cereales para alimentación humana y animal y no poner en riesgo la ganadería intensiva.

Elevar las actuales producciones cerealistas va a requerir de nuevos regadíos, seguramente buena parte de todos aquellos que no parecían urgentes en la década de los años noventa. Pues bien, todo apunta a que esa estrategia adoptada a mediados de la década de los años noventa debe ser modificada al haberse presentado dos situaciones novedosas: el cambio climático y la nueva demanda agroenergética. Los estudios sobre la afección a España por el proceso de cambio climático pronostican una menor pluviometría y su concentración de forma torrencial como más habitual, extremando las ya conocidas características de la climatología de tipo mediterráneo. Por sí

solos, estos pronósticos ya indican la necesidad de reforzar la capacidad reguladora de nuestro sistema hidráulico, aprovechando las oportunidades despreciadas o minusvaloradas en el pasado.

En el otoño de 2006 y en la primavera de 2007 se han registrado episodios de abundante pluviometría en amplias zonas del país. También en el otoño de 2007 se han producido inundaciones en La Mancha, Levante y algunas comarcas andaluzas, seguidas de varios meses extremadamente secos. Estas son las características de nuestro país y, por ello, la política de obras y de regulación hidráulica son tan prioritarias. Sin embargo todo ello parece haberse olvidado en esta última década, teniendo pendientes obras que ya han recibido todas las "bendiciones" precisas y que están siendo bloqueadas por razones sobradamente conocidas.

Frente al encarecimiento de los precios de la alimentación, las previsiones de crecimiento sostenido en la demanda (alimentaria y energética) y los riesgos ligados a las previsiones de cambio climático, la actual paralización en política hidráulica y de nuevos regadíos debe ser modificada.

Hay que subrayar que España no debe esperar grandes cosas de los secanos. La irregularidad de producciones, los bajos rendimientos y la fragilidad medioambiental no permiten basar en ellos una estrategia de abastecimiento estable, al menos en términos generales. La agricultura de regadío es la base del complejo agroalimentario español y lo será cada vez en mayor medida, en el futuro. Además, desde la perspectiva medioambiental, centrar la intensificación productiva en los regadíos permite concentrar la producción en una superficie más reducida y permitir sistemas productivos más extensivos en el resto del territorio.

Obviamente todo ello exige que se pueda disponer de agua suficiente lo cual, en España, no siempre estará garantizado. Pero lo que sí seguirá siendo cierto es que, hay que regular y aprovechar al máximo aquella de que dispongamos.

Dicho todo esto, debo recalcar que en mi opinión la estrategia biocarburantes de la U.E. ha sido precipitada y debería establecerse una moratoria de cinco años para permitir el desarrollo de tecnologías que permitan utilizar materias primas que afecten en menor medida a los mercados alimentarios. Y ello principalmente por el impacto brutal que el encarecimiento de los alimentos va a tener en los países más pobres y en vías de desarrollo. No están garantizados los efectos positivos en la reducción de emisiones de G.E.I.s. Por tanto, no existen razones para tanta precipitación.

Obviamente mi opinión, o la que pueda mantener España en estas cuestiones, es intrascendente. La U.E. y U.S.A. han decidido en otra dirección y, a pesar de los tropiezos que están sufriendo, parecen decididos a sostener la nueva estrategia expansiva en etanol y biodiésel, asumiendo los evidentes costes sociales y medioambientales. En ese escenario es en el que España debe intentar ser coherente y adoptar las medidas que permitan acoplarse en alguna medida al nuevo escenario internacional.

Con la necesidad de abastecer a 9.100 millones de habitantes en este planeta, en 2050, los escenarios energéticos que se anuncian, la expansión económica acelerada de los hoy día denominados países emergentes en Asia, América Latina y Sudáfrica, la presión hacia el desarrollo de los países del Norte de África y de Turquía…., la agricultura española no puede contentarse con lo mucho logrado hasta ahora, porque va a ser necesario seguir progresando y rápidamente en el futuro.

Y ello supondrá una nueva oportunidad para los espacios rurales, sin renunciar a la protección del patrimonio natural, aprovechando las actuales demandas sociales derivadas de la economía del ocio y la atracción hacia ese entorno cultural y natural. Están surgiendo nuevas funciones que suponen nuevas posibilidades económicas, aunque sean muchos y complejos equilibrios los que deban ser guardados en el futuro ■