

La política de regadíos en España en el nuevo marco europeo e internacional (*)

CARLOS TIÓ SARALEGUI (**)

1. INTRODUCCIÓN

La denominada «tabula contrabiensis» es un bronce fechado el 15 de mayo del año 87 antes de Cristo en el que se dirime un pleito en materia de aguas entre el asentamiento ibérico de Salduie (Zaragoza) y el vascón de Alaun (Alagón). El pleito se resolvió a favor de Salduie, reconociéndole el derecho a la compra de unas tierras para hacer circular por ellas una canalización de agua de uso seguramente agrícola (1). Se trata posiblemente de la sentencia más antigua de la que tenemos conocimiento escrito.

Este es uno más de los testimonios que confirman que los conflictos por el agua en la Península Ibérica constituyen una cuestión permanente a lo largo de la historia. Puede deducirse lógicamente que el conflicto se producía en un contexto de precariedad de agua. Aquel debía ser un escenario muy distinto al actual, por dotación de infraestructuras, tecnología disponible y, por supuesto, por demanda de agua mucho más limitada que la actual. En cualquier caso, el conflicto nos indica un frágil equilibrio oferta-demanda, tal vez provocado por una irregularidad pluviométrica similar a la actual.

(*) Este texto corresponde a la ponencia presentada por el autor en Zaragoza el 14 de noviembre de 2007 en el marco del Master “Gestión fluvial sostenible y gestión integrada de aguas” (Universidad de Zaragoza).

(**) Catedrático de Economía Agraria. Universidad Politécnica de Madrid.

(1) Beltrán Lloris, Francisco et al. (2000): «Roma en la cuenca media del Ebro». Caja de Ahorros de la Inmaculada. Zaragoza.

Se trata de una anécdota histórica con un mensaje sobre el carácter permanente de los problemas ligados al uso del agua en la Península Ibérica. Después de 21 siglos, nos reunimos hoy y aquí para hablar también del agua, en nuestro caso, desde un enfoque agrario y ambiental, en la sociedad europea de comienzos del siglo XXI.

El recuerdo histórico permite abordar la situación actual con una cierta serenidad, bastante recomendable cuando se habla de agua en España. Se trata de una materia que sabemos conflictiva por enfrentar pueblos e intereses diversos y, seguramente, con parte de razón cada uno de ellos.

Los condicionamientos físicos y climatológicos de la Península Ibérica han conferido una especial relevancia a las obras hidráulicas y a la agricultura de regadío. Todas las civilizaciones que han ocupado estos territorios han dejado huella arqueológica de parte de esas infraestructuras basadas en las tecnologías de su época.

En la actualidad disponemos de más de 1.300 embalses, con una capacidad de 54.148 hm³. 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 de hectáreas (2), es decir, un 13 por ciento de la Superficie Agraria Útil (SAU) y apenas el 6,5 por ciento 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 productivo 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

(2) Según la encuesta sobre superficies y rendimientos de cultivos del MAPA correspondiente a 2006.

y de la sociedad. Sin duda existen rigideces 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.

Iniciaré esta ponencia explicando las bases estratégicas que dieron lugar a la actual política de regadíos en España. Desde la mitad de la década de los años noventa en que se diseñó ese modelo, el escenario internacional y europeo se ha modificado y ello puede tener consecuencias en el futuro. Por ello, seguidamente se hacen unas referencias al escenario socioeconómico en el que se desarrolla la agricultura española en la actualidad. A continuación se analiza el contexto internacional en el que se mueve la agricultura europea, con especial mención a la Ronda Doha de la OMC, que es el proceso que viene determinando las sucesivas reformas de la PAC desde 1992.

La ponencia analiza seguidamente el marco de referencia de la PAC y de la política medioambiental en la UE. Finalizo deduciendo las consecuencias que todo ello tiene para la agricultura y los regadíos en nuestro país.

2. LA POLÍTICA DE REGADÍOS EN ESPAÑA

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. Pero también hay que valorar la orientación hacia el autoabastecimiento que se adoptó en España durante la década de los años sesenta. Un país similar al nuestro como es el caso de Italia, al integrarse en la CEE desde 1958, liberalizó su comercio agrario intracomunitario y, desde entonces arroja un enorme déficit comercial agrario y alimentario, similar al superávit español (-4.100 millones de euros de promedio 2001-03).

El éxito comercial de la agricultura española tiene relación con la política de regadíos adoptada en España. Si antiguamente los regadíos españoles se destinaban principalmente a producciones hortofrutícolas por su alto valor añadido en la exportación, a partir de la guerra civil y las nuevas orientaciones estratégicas hacia el autoabastecimiento en alimentos, se pasó a fomentar decididamente la utilización de los nuevos regadíos de interior para las producciones de cereales, remolacha, forrajes, oleaginosas, tabaco y algodón, productos todos ellos destinados a la sustitución de importaciones o, en otros casos, a la consolidación del complejo ganadero intensivo español.

Para abordar estos objetivos se siguió una política de colonización de grandes zonas del interior peninsular, apoyada principalmente en la declaración de interés general de la Nación de los planes de regadíos en Extremadura, las dos Castillas, Aragón, Andalucía. Esta política no impidió una considerable dependencia exterior en soja y maíz y, tras la integración europea, en productos lácteos (3).

Esta estrategia agraria 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 hm³, en 1940, a 42.200 hm³ en 1980 y 54.148 hm³ en la actualidad.

El IRYDA, en sus zonas de actuación y en las que se coordinaba con la Dirección General de Obras Hidráulicas, venía transformando anualmente un promedio de 38.000 ha, en el período 1980-85. Sin embargo, a partir de ese año la superficie transformada se redujo de un modo drástico, pasando a ser de solo 9.600 ha, de promedio anual en el período 1986-93, descendiendo a tan solo 6.900 ha, entre 1990-93.

Esta nueva situación se produjo como consecuencia de las transferencias de las competencias en materia de desarrollo agrario a las comunidades autónomas, en 1985, así como por la adhesión a la Unión Europea en 1986. Ambos hechos provocaron un auténtico colapso en la política de nuevos regadíos.

La integración de España en la UE y la aplicación de la PAC, modificaba sustancialmente la estrategia agroalimentaria española, por varias razones. En primer lugar, perdía sentido mantener una estrategia de autoabastecimiento en sectores en que podíamos abastecernos desde el mercado intracomunitario, caso de los cereales y la remolacha. Este hecho se vio reforzado por la nueva PAC restrictiva adoptada en 1988, basada en estabilizadores automáticos, cuotas y, a partir de 1992, pagos compensatorios restringidos a superficies y rendimientos medios comarcales correspondientes a períodos de referencia pasados (1989-91).

También hay que considerar que España empezó a recibir cuantiosos fondos, tanto de la PAC, como de los fondos estructurales comunitarios. Esta inyección financiera daba estabilidad al sector agrario. Además, la Unión Europea no era proclive a financiar inversiones en nuevos regadíos, que incrementarían la potencialidad productiva, en una

(3) Se ignora en todo este análisis la dependencia pesquera, por no tratarse de un sector agrario/rural y de la madera, por no ser un sector alimentario. En cualquier caso se trata de dos sectores en los que la dependencia exterior española es muy elevada y lo será permanentemente.

época en que ya había 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 los cultivos extensivos, en particular en producciones excedentarias como cereales y remolacha. En dichas zonas era posible incrementar de modo reducido el cultivo hortofrutícola, o algún otro cultivo singular, pero ello no podría nunca justificar la estrategia «desarrollista» basada en proyectos de nuevos regadíos en muchos miles de hectáreas.

La situación era singular en el caso del olivar y el viñedo. Hasta la adhesión a la UE fueron cultivos en regresión, dados los fuertes excedentes productivos y su baja rentabilidad. La integración en la UE modificó por completo su situación, pasando a convertirse en soporte de la agricultura más competitiva y con mayor potencial futuro, especialmente si pensamos en las zonas del interior peninsular. Esos sectores, en los que anteriormente se había estimulado el arranque, restringidos a los secanos y a zonas poco productivas, se transformaron de un modo espectacular. Y ese cambio de escenario ha venido acompañado, lógicamente, por su intensificación productiva que incluye el riego, allí donde ha sido posible.

La producción de aceite de oliva prácticamente se ha doblado y la de vino ha crecido también sustancialmente, aunque con mayor irregularidad. Aunque se trata de dos sectores con futuro muy favorable, existen diferencias que provienen de las distintas circunstancias de la demanda, expansiva en aceite de oliva y con mayores problemas en vino que, no obstante, es un sector que está aumentando de un modo muy notable sus exportaciones.

También hay que considerar otros factores que se habían modificado en el proceso de desarrollo español y que deslegitimaban la política de regadíos del período «desarrollista». El crecimiento económico experimentado en el país en el período 1955-75, había transformado sustancialmente la sociedad española y el mundo rural. En primer lugar por el éxodo rural. No es sencillo establecer el volumen total de emigración rural, dada la continua movilidad interior y exterior, pero es posible que en el período 1940-1970 al menos cinco millones de españoles abandonaran los pueblos y el campo español (4). La población activa dedicada a la agricultura, que era del 49,6 en 1950, des-

(4) Al menos eso se deduce de los datos aportados por Luis Camarero en «Pautas demográficas y espaciales de las transformaciones del medio rural». En Gómez Benito C.: «Agricultura y sociedad en la España contemporánea». Capítulo 5, p. 230. CIS y MAPA. Madrid 1997.

cendió hasta el 11,2 por ciento en 1990. La participación de la agricultura en el PIB también pasó del 30 por ciento al 4,6 por ciento en dicho período de 40 años.

Por otra parte algunos de los grandes planes de regadíos se habían concebido desde una perspectiva técnica y medioambiental de otra época. En Riaño había extensas zonas de «rañas», terrenos impermeables poco aptos para el riego. Algo similar ocurría en la comarca de Monegros II, en algunas zonas de yesos que incrementan peligrosamente la salinización del terreno y pueden dar lugar a dolinas.

Si se quiere el caso más extremo lo representó el proyecto de regadíos de Almonte-Marismas, que tenía por objeto desecar una amplia zona de las marismas del Guadalquivir. Afortunadamente, la declaración del Parque Nacional de Doñana en 1969 detuvo aquel atropello. No obstante, las expropiaciones ya se habían iniciado, también las primeras concentraciones parcelarias y ello dio lugar a diversos procesos judiciales que terminaron con indemnizaciones a los agricultores afectados, establecidas por la Audiencia de Sevilla (5).

En definitiva era obvio que la estrategia tradicional de «cuantos más regadíos mejor» no tenía sentido a principios de la década de los años 90. Pero también había que valorar que la inercia de las políticas públicas había provocado un fuerte desequilibrio entre las infraestructuras hidráulicas ya ejecutadas y los regadíos prometidos y nunca finalizados. En todo el país el desfase entre las obras dependientes de la administración hidráulica y las agrarias era muy notable. Por referirme a un caso paradigmático, programas como los vinculados al embalse de Riaño, que se habían concebido en los años sesenta, son un testimonio vivo de la descoordinación y escasa previsión de las administraciones. Veámoslo con cierto detalle. El embalse de Riaño quedó finalizado en 1975. Estaba previsto transformar 53.000 ha en regadío, a partir de los canales del Porma y de Payuelos alto y bajo. No obstante, las circunstancias en los años ochenta habían cambiado sustancialmente, por todo lo dicho anteriormente. Lógicamente, fue inevitable inundar el vaso construido y, desde entonces y hasta 1997 solo se regaban 1.533 ha.

De cualquier modo, también debemos tener en cuenta que en materia de agua y regadíos existen elementos sociológicos y psicológicos que no pueden ignorarse. Un ejemplo puede ser el enfrentamiento entre Aragón y el Levante y Murcia, respecto al eventual trasvase del

(5) *Este es uno de los aspectos que deben ser valorados adecuadamente, ante cualquier proceso de revisión definitiva de los Planes declarados en su día de interés general de la nación y pendientes de ejecución.*

Ebro. Pero, no es un problema localizado en estas regiones exclusivamente. Cuando por imposición de la Ley de Aguas de 1985, se elaboraron los planes de las Cuencas Hidrográficas, la suma de las hectáreas de nuevos regadíos demandadas en dichos planes, ascendían a dos millones, cantidad absolutamente desproporcionada.

El Plan Hidrológico de 1993 no se pronunciaba en cuestión de nuevos regadíos y ello dio pie a la oposición política a solicitar la urgente elaboración de un plan de regadíos que justificara las previsiones de la demanda de agua por la agricultura, como primer sector utilizador de reservas de agua. Dicho Plan se elaboró en el período 1994-96, por el IRYDA y fue consensuado con todas las Comunidades Autónomas (6). Sin embargo, el cambio político ocurrido en 1996 paralizó su ejecución. Tras algunos retoques de menor importancia, ya que fueron cuantitativos, al fin fue aprobado en 2002 (7), con objetivo el horizonte de 2008. Nada explica el retraso de seis años, salvo el claro desconcierto existente en el país en materia de agua y regadíos.

Sin embargo, cabe destacar que el Plan Nacional de Regadíos es aceptado en su filosofía y en su contenido por todas las Comunidades Autónomas y por los dos grandes partidos políticos nacionales, algo impensable en lo referente al Plan Hidrológico Nacional, sobre el que existe un divorcio que tendrá aun serias consecuencias en el futuro.

La filosofía del Plan Nacional de Regadíos se estableció en 1995 sobre bases consensuadas y bastante indiscutibles en ese momento:

- La prioridad absoluta para la agricultura española era la modernización, mejora y consolidación de los regadíos existentes. La potencialidad de expansión productiva era muy limitada, dadas las restricciones derivadas de los mercados, así como de la nueva PAC de 1992/93.
- La filosofía de los grandes Planes de interés general de la Nación caducó hace ya bastantes años. No obstante existían, en 1997, 612.760 ha declaradas de interés general de la Nación, de las cuales solo se regaban 154.907 ha. El resto, 457.853, tenían todas las infraestructuras hidráulicas de cabecera ya construidas, faltando solamente las infraestructuras dependientes de las administraciones agrarias.

(6) Aprobado en el Consejo de Ministros de 9 de febrero de 1996 (Orden de 14 de marzo de 1996, BOE 19 de marzo de 1996). El horizonte temporal de este plan era 2005.

(7) Real Decreto 329/2002, de 5 de abril.

- Ello se debía a que, tras las transferencias a las comunidades autónomas, la inversión había quedado paralizada. El IRYDA, en 1995, disponía de un presupuesto de 6.000 millones de pta, frente a 200.000 millones de la Dirección General de Obras Hidráulicas, responsable de las infraestructuras hidráulicas en cabecera. Ello le permitía seguir sus obras, como así hizo.
- Un buen ejemplo es el de aquellas comunidades autónomas con más capacidad financiera, caso de Navarra y Cataluña, que concertaron con el Ministerio de Obras Públicas dos nuevos proyectos concebidos con la filosofía de los años sesenta, para transformar cada uno de ellos más de 60.000 ha de nuevos regadíos: Itoiz-Canal de Navarra y Rialb-Segarra/Garrigues. El MAPA no los declaró de interés nacional, al chocar frontalmente con la nueva orientación para la agricultura española, en materia de regadíos.
- Sin embargo, ello suponía un agravio comparativo para otras comunidades autónomas, con regadíos pendientes de ejecutar desde hacía décadas: Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Andalucía principalmente.
- Aun aceptando el cambio que se había producido en España –es decir, reconociendo que por razones sociales, técnicas, medioambientales, económicas y de mercado, buena parte de los nuevos regadíos pendientes ya no eran viables– estas Comunidades Autónomas consideraban que era posible ejecutar, en el horizonte del Plan de Regadíos, el área más viable de cada zona y llevar a cabo una parte de dichos nuevos regadíos. Lo que parecía viable para Navarra y Cataluña, también debía serlo para esas otras CC.AA. Así se acordó. En definitiva se trataba de aprovechar una parte de la gran inversión ya realizada por el Ministerio de Obras Públicas.
- Lógicamente, el desarrollo del Plan hasta la fecha está confirmando el hecho obvio de que los nuevos regadíos se están ejecutando a un ritmo muy inferior a los programas de modernización y consolidación que son el auténtico deseo de los agricultores y comunidades de regantes. El muy distinto grado de ejecución de ambos planes así lo confirma.

Según los datos más recientes de 2006 (8), mientras la superficie regada se mantiene inalterable en 3,3 millones de ha (9), según se

(8) Encuesta sobre superficies y rendimientos de cultivos del MAPA correspondiente a 2006.

(9) Ello no quiere decir que no se estén transformando algunas superficies, sino que éstas se compensan con pérdidas de superficie regada hace una década.

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 por ciento de los regadíos en 1996, a sólo el 35 por ciento en 2006. El riego por aspersión ha pasado del 14,9 por ciento al 23,9 por ciento y el riego localizado del 16,8 por ciento al 41,6 por ciento. Que estos resultados se hayan logrado en solo una década creo que supone un éxito espectacular.

Sin embargo, ahora no estamos en 1996, sino en 2007. Las circunstancias están cambiando de un modo muy contradictorio. En primer lugar, la PAC tradicional se ha transformado por completo, predominando en la actualidad una política de rentas un tanto inexplicable. Pero lo más paradójico es que el motor de dichas reformas, las negociaciones internacionales de la OMC, sigue sin plasmar un proceso de liberalización comercial internacional que, cada día, parece más discutible.

También está imponiéndose una creciente presión ambientalista en contra de la agricultura de regadío. Pero además, los estudios relativos al «cambio climático» y la estrategia europea en materia de biocombustibles, pueden modificar sustancialmente el actual escenario de la agricultura española y europea de un modo aun poco definido. La política de regadíos futura depende críticamente de todas estas circunstancias y, por ello, voy a efectuar una breve exposición sobre la problemática que cada una de ellas introduce.

3. EL ESCENARIO SOCIOECONÓMICO ACTUAL

El escenario en el que se ha movido la agricultura española desde su integración en la UE, es decir en los últimos veinte años, ha sido muy favorable. El apoyo financiero, tanto de la PAC, como de los fondos estructurales y de cohesión, han supuesto un impulso decisivo para convertir a España en un país con una parte de su agricultura y ganadería muy competitivas. No obstante, este escenario se está viendo alterado por un conjunto de acontecimientos que determinan una nueva situación:

- En primer lugar, el proceso de desmantelamiento de la PAC, que ha dejado de ser una política agraria autónoma que regulaba mercados. Bajo la presión inicial del GATT y hoy día de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la PAC ha sufrido continuas reformas que la han convertido en un sistema de ayudas directas

al mantenimiento de rentas (10). Es probable que esta política siga modificándose, con nuevos objetivos de carácter más territorial y rural.

- También la Unión Europea se enfrenta a una nueva situación. Con 27 países miembros, es una zona cada día más heterogénea y con dificultades para lograr adoptar decisiones de futuro que marquen orientaciones políticas claras. En cualquier caso, existe un núcleo duro de países, «la zona Euro», que garantizan un avance en el proceso de construcción europea, independientemente de que el conjunto de la UE-27 tenga que funcionar en el futuro como un espacio a «dos velocidades».
- Por otra parte, la economía española ha experimentado un desarrollo muy favorable. No sólo se ha logrado superar el promedio de renta «per cápita» de la UE-27, lo cual se ha visto facilitado por el efecto estadístico de las sucesivas ampliaciones. También se están manteniendo tasas anuales de crecimiento del PIB muy elevadas, entre el 3,5-4 por ciento, al tiempo que se están produciendo cambios sociales de gran relevancia para el sector agroalimentario.
- Entre ellos el proceso migratorio, con la incorporación por ahora de cinco millones de nuevos consumidores con unas características económicas y sociológicas propias, que refuerzan la demanda en el mercado de alimentos.
- Estos cambios socioeconómicos generan problemas medioambientales considerables. En primer lugar por el impacto del sector de la construcción y su espectacular ritmo de crecimiento, por el consumo energético y de recursos naturales, incluida el agua, y también por los problemas derivados de la eliminación y reciclado o reutilización de residuos, materiales y depuración de agua.
- La creciente internacionalización de la economía, la tendencia a la deslocalización de producciones impulsada por la liberalización comercial, está provocando un intenso proceso de concentración e integración empresarial.
- En el sector de la alimentación este proceso se basa en buena medida en nuevos sistemas logísticos de la industria y la distribución, rompiendo el tradicional modelo de localización empresarial que, hoy día, está troceado, disperso y con una geometría variable

(10) En los presupuestos del año 2007 el 70 por ciento del gasto dedicado a la agricultura va destinado a ayudas directas. Otro 23 por ciento se destina a los programas de desarrollo rural.

- muy compleja. Todo ello refuerza la dependencia del transporte y del consumo energético.
- Cada día se refuerza más el carácter «mediático» de la sociedad actual, sometida a las nuevas tecnologías (TICs) de la información y las comunicaciones, y en la que los grandes grupos de presión disponen de plataformas y estrategias propias. Es esa dimensión empresarial la que permite influir en una población que diariamente se ve bombardeada por un cúmulo de mensajes en gran medida contradictorios. Por una parte, se le incita a un consumo compulsivo pero, al mismo tiempo, se le advierte sobre «los impactos sobre la naturaleza y el paisaje», el «bienestar de los animales», el «hambre en el mundo y la responsabilidad de la PAC», «las modas y la obesidad», «la salud y la posibilidad de prolongar la vida»... No obstante, el crecimiento del PIB y de la renta «per cápita» siguen siendo valorados como los principales indicadores de progreso social.
 - La agricultura es uno de los sectores más retrasados en asumir las consecuencias de esta dinámica de concentración e integración empresarial. Las actuales políticas públicas le inducen a adoptar un modelo de carácter «multifuncional», que mantenga el suministro de «bienes públicos». Pero ello le convierte en un sector económico permanentemente dependiente de las subvenciones que compensen la escasa capacidad competitiva de tal modelo empresarial, en mercados crecientemente internacionalizados.

4. LA RONDA DE DOHA DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (OMC)

La liberalización comercial internacional es el proceso inductor de las reformas de la PAC y tendrá consecuencias evidentes en el modelo agrario finalmente triunfante. La estrategia del GATT y posteriormente de la Organización Mundial de Comercio (OMC) es puramente «neoliberal». Sus objetivos son la supresión de las ayudas a la agricultura, de los mecanismos de protección en frontera, de las subvenciones a las exportaciones y el establecimiento de un sistema de libre comercio internacional.

Se trata de un modelo de relaciones comerciales internacionales bastante ingenuo, al ignorar la compleja realidad de los intereses económicos mundiales. De ahí la enorme dificultad que entraña alcanzar acuerdos. La ronda Uruguay tardó ocho años en finalizarse y la ronda Doha no avanza, después de seis años de negociaciones, entre 150 países con circunstancias sociales y económicas absolutamente dispares.

No obstante, el proceso de globalización económica, impulsado por las grandes corporaciones multinacionales, apoya la liberalización comercial que le confiere la mayor capacidad de maniobra para operar en mercados abiertos. Las resistencias son también muy notables y variadas, en todas las regiones geográficas. En el momento actual no se puede predecir el futuro de la ronda Doha pero en cualquier caso, incluso aunque se alcance un acuerdo en 2007/2008, el multilateralismo comercial deberá modificar su actual dinámica, ya que empieza a estar obsoleta por ignorar muchas de las circunstancias hoy día relevantes en la economía mundial. Baste mencionar dos ejemplos: el elevado consumo energético del sector transporte y el cambio climático. Volveré más adelante con estos temas.

Si nos interesa de un modo muy particular este proceso es debido a que el sector agrario es una de las claves que están retrasando la adopción de un nuevo acuerdo. Pero a su vez, el futuro modelo agrario europeo y español depende de lo que ocurra en el comercio mundial. Hay que tener en cuenta que una agricultura de carácter «multifuncional», «familiar», de tamaño pequeño o mediano, solamente puede ser viable bajo un esquema de protección arancelaria similar al actual. En caso contrario se convertiría en económicamente marginal y destinada al abandono, o a un proceso de concentración económica brutal como, de hecho, se está produciendo en otros sectores económicos.

5. LA PERSPECTIVA EUROPEA: AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE

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 a las cuestiones medioambientales. Estas no aparecen con entidad propia hasta el año 1992, en el Tratado de la Unión Europea de Maastricht.

No obstante se mantiene, tanto en el Tratado de Maastricht, como en el proyecto de Constitución Europea y, en consecuencia es de esperar que se mantenga en el Tratado de Reforma recientemente acordado por el Consejo Europeo de Junio de 2007, un notable desequilibrio entre el tratamiento que recibe la agricultura y el de la política medioambiental y los recursos naturales, entre ellos el agua.

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 PAC «el incremento de la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción, el empleo óptimo de los fac-

tores 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 por cien 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 es lo que indica en definitiva quien ejerce la soberanía. De ahí la capacidad plena de decisión que siempre ha tenido la UE en materia agraria, que no se corresponde en absoluto con la capacidad de actuación en buena parte de la política ambiental.

La política medioambiental de la UE no aparece reflejada hasta el Tratado de Maastricht (1992) (11), y en tan sólo dos artículos. Los elementos más relevantes hacen 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».
- Se menciona la adopción de medidas «de ordenación territorial... y relativas a la gestión de los recursos hídricos».
- Pero 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 legal y financiero 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 que han constituido la UE-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.

(11) *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C224, de 31 de agosto de 1992. Artículos 130R y 130S.

En la actualidad la situación se caracteriza por una cierta «confusión» o «indeterminación». Por un lado, existe una fuerte presión medioambientalista dominante en la UE-15. Las bases sociales sobre las que se ha apoyado históricamente el «poder agrario» están claramente debilitadas. Sin embargo el presupuesto 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», perderá la «bula histórica» de la plena financiación comunitaria. Esa situación ya ha llegado prácticamente, aunque aún 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», o reglamento de Desarrollo Rural, tiene por objetivo desviar el presupuesto agrario hacia programas cofinanciados por los países. En esta dirección actúa también la modulación de las ayudas agrícolas y el deseo de incrementar la modulación obligatoria en la revisión prevista de la PAC en 2008.

En definitiva, la UE se encuentra en una fase de presupuestos en regresión, que confirma que los gastos de la protección del medio natural, la biodiversidad y los recursos naturales correrán en su mayor parte a cuenta de los países miembros. La contribución que a esos gastos haga la UE será a cuenta de los antiguos gastos agrarios.

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 UE-27, es lógico pensar que se van a plantear conflictos difíciles de solucionar. En los países más desarrollados de la UE-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 UE-12, por la necesidad que tienen de aplicar un modelo de desarrollo económico convencional, similar en muchos aspectos al aplicado en España en el período 1955-75. En estos países, no solo la política medioambiental, sino también la actual PAC, 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. No obstante, la Agencia Europea de Medioambiente ejerce un seguimiento y control de la agricultura, cada día más intenso, a través de su sistema de indicadores IRENA (12).
- El trasvase de fondos del primer pilar de la PAC, al segundo (política de desarrollo rural).
- La aplicación de múltiples normas restrictivas y de ordenación que, no obstante, al tratarse de «directivas», tan sólo son orientativas y requieren transposición al derecho nacional (directiva marco del agua, directiva hábitats, directiva de evaluación de impacto de proyectos públicos y privados, 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).
- Para el tema que nos ocupa tiene especial relevancia la Directiva Marco del Agua, centrada sustancialmente en la estrategia para garantizar la calidad de las aguas.

De todo lo anterior se deduce que, efectivamente, nos enfrentamos a un escenario confuso y en gran medida incierto, respecto al equilibrio de fuerzas sociales que van a decidir en el futuro los conflictos entre productividad y protección del medioambiente. Y esa confusión es clave para explicar la indefinición de la Unión Europea sobre su estrategia al respecto. Y ello es especialmente cierto en una situación que también es confusa respecto a las circunstancias mundiales, tanto por lo que respecta al proceso de liberalización comercial internacional (Ronda Doha de la OMC), como a los acuerdos internacionales en materia de medioambiente y cambio climático (Protocolo de Kyoto).

(12) Sistema de indicadores para la integración de los aspectos medioambientales en la política agraria (*Indicator Reporting on the Integration of Environmental Concerns into Agricultural Policy*) establecido por Comunicación de la Comisión de 20 de marzo de 2001. <http://webpubs.eea.europa.eu/content/irena/index.htm>

(13) Estirado, Fernando (2004): *Atlas de la España Rural*: pp. 398-404. MAPA. Madrid.

En este sentido basta mencionar, como ejemplo, la nueva estrategia de EE.UU. y de la UE en materia de biocarburantes. Frente a los problemas de uso abusivo de carburantes fósiles y su impacto sobre la emisión de gases de efecto invernadero, la respuesta no ha sido la de fomentar restricciones sobre el consumo, lo cual chocaría frontalmente con potentes intereses económicos. Por el contrario, se estimula la utilización de productos agrícolas para la producción de biocombustibles y su mezcla con combustibles de origen fósil y, con ello, se generan problemas que pueden ser muy graves sobre el equilibrio alimentario y el medioambiente, con efectos seguramente mínimos en materia de emisión de gases. Téngase en cuenta que, muy probablemente, los efectos positivos de la adición de biocombustibles quedan contrarrestados por el incremento anual de consumo natural de combustibles, que está siendo imparable a nivel internacional.

La UE no podrá destinar suficientes tierras a satisfacer esta nueva demanda y tendrá que importar bioetanol y biodiésel, o sus materias primas. En esta dirección van todas las declaraciones políticas de la Comisión. Pero depender de importaciones procedentes de terceros países tiene consecuencias que han sido insuficientemente evaluadas, dadas las circunstancias y características de los países que pueden ser principales suministradores.

La estrategia europea en materia de biocombustibles puede tener efectos insospechados sobre la futura política de regadíos en países mediterráneos, como España. De hecho, en los últimos años nos hemos atendido al paradigma de la multifuncionalidad de la agricultura, como actividad suministradora de alimentos y «bienes públicos». Añadir una función de abastecimiento de «energía renovable», a partir de productos agrícolas o simplemente de biomasa, devuelve trascendencia a la «productividad física» de la tierra, con un impacto inevitable sobre la sostenibilidad medioambiental. Y este problema medioambiental es independiente de si las materias primas se producen en la UE o se importan, trasladando el problema a países lejanos.

6. CONSECUENCIAS PARA LA POLÍTICA HIDRÁULICA Y DE REGADÍOS EN ESPAÑA

No puede negarse que en España estamos destinados a abrir un nuevo conflicto en materia de agua, aun camuflado y no suficientemente explicitado en la esfera política, entre dos sectores sociales que cabría identificar, simplificando, como el del «productivismo agrario» y el del «medioambientalismo».

La agricultura es el primer utilizador de las reservas hidráulicas en España, con porcentajes que pueden oscilar entre el 60-80 por ciento 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. Hasta el momento todo se reduce a escaramuzas, pero no está lejano el día en que el conflicto se plantee en toda su crudeza.

Hoy día existe un aparente predominio del sector medioambientalista, especialmente mediático. De cualquier modo considero que debería relativizarse. Hay que tener en cuenta que los intereses sociales y económicos a los que habitualmente se enfrenta suelen ser muy potentes, dada la actual dinámica social. Algunos rasgos que inducen a una extrema prudencia son:

- Frente a una indudable capacidad mediática, la capacidad política de los grupos de presión medioambientalistas es reducida, principalmente en la sociedad española actual. Sirva como ilustración que históricamente los grupos «verdes», presentados como tales y en solitario, han sido incapaces de lograr ni un solo escaño en las Cortes españolas. Como anécdota debe recordarse el triunfo aplastante de los candidatos ligados a tramas urbanísticas «sub-iudice», en las recientes elecciones municipales.
- El predominio de dichos grupos ecologistas es principalmente urbano, manteniéndose el predominio agrario en las zonas rurales. Y ello es mucho más cierto en aquellas comarcas donde se concentra la mayor problemática hidráulica, caso de Aragón, Valencia, Murcia, Almería, etc. Enfrentarse en dichas regiones a la «mística hidráulica» dominante implica con cierta seguridad la muerte política. De ahí las posiciones «unitarias» que se registran en estas regiones cuando se trata de cuestiones relacionadas con el agua, quebrándose la disciplina nacional de los partidos políticos.
- Refiriéndonos al problema de la calidad del agua, es cierto que se vería muy beneficiada por la expansión de sistemas de producción ecológicos. No obstante hay que resaltar el insignificante impacto social de las tendencias hacia una alimentación «ecológica» en España.
- Según datos recientes y a pesar de la fuerte campaña mediática a favor de los «productos ecológicos», cada español gasta de media

6 € al año en este tipo de productos, frente a un gasto «per cápita» de 1.818 €. Es decir, se dedican tres milésimas en porcentaje.

- Este es un índice relacionado con otro dato estadístico de enorme potencia explicativa que revela cada trimestre la encuesta del INE: «un 54 por ciento de los hogares españoles tienen algún grado de dificultad para llegar a fin de mes».
- En consecuencia cabe afirmar 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.

Teniendo en cuenta que poco tiene que decir Europa sobre el destino que demos en España al agua, así como el conjunto de circunstancias que han sido analizadas hasta ahora, creo que sería oportuno que se empezaran a sentar las bases de un cierto consenso nacional que, sin duda, sería muy beneficioso para todos los intereses implicados en materia de agua en España.

Se trataría de establecer unas bases razonables que pudieran ser aceptadas por una mayoría, siendo conscientes de que en estos temas siempre van a plantearse posiciones extremas y excluyentes que intentarán impedir un acuerdo global que parece ya urgente. Es decir:

- Un acuerdo político nacional en materia hidrológica.
- Un acuerdo que equilibre los usos productivos del agua por los sectores económicos con la necesaria conservación y protección del recurso y de los ecosistemas a él ligados.
- Una revisión de las bases de un futuro Plan Nacional de regadíos para el post-2008.

Anteriormente he hecho referencia a la existencia de un implícito consenso político nacional en materia de política de regadíos, que prioriza la modernización y consolidación a la ejecución de nuevos regadíos. Sin embargo la evolución de los acontecimientos (cambio climático y función energética de la agricultura, principalmente) puede quebrar dicho consenso en los próximos años y, por tanto, también en esta materia convendría revisar los acuerdos del pasado.

Quiero subrayar que a nadie le interesa realmente mantener el actual divorcio existente en España, en materia de agua. A nadie, ya que fomenta la política de «hechos consumados». Incluso a aquellos que puedan pensar que la actual situación les favorece. Pondré algunos ejemplos.

En primer lugar, el Plan Hidrológico Nacional. 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 plan AGUA. La inexistencia de consenso en este tema permite augurar que el día que el PP 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. En lugar de centrar su estrategia en resolver los problemas que efectivamente provocan una parte de los regadíos españoles, aunque comprendiendo también la dificultad que encierra solucionar alguno de ellos, caso de la contaminación difusa, se ha optado por una descalificación genérica que, a veces equipara los regadíos con la destrucción paisajística y medioambiental del sector inmobiliario en las costas españolas.

Es urgente establecer cuáles son efectivamente los problemas sobre los que se debe 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 de un Ministerio y Consejerías de Medioambiente para legalizar, o clausurar, todos los pozos y extracciones de agua subterránea ilegales. 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 qué 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, según se verá más adelante.

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 más reciente estudio realizado por la Confederación Hidrográfica

del Ebro, sobre la calidad del agua de abastecimiento, es necesario mejorar la calidad en un 21 por ciento de las tomas urbanas, debido principalmente a parámetros microbiológicos (coliformas totales y fecales), así como a tensoactivos provenientes de detergentes. No obstante, también es cierto que 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.

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 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 las rigideces 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 en el uso agrario, sin provocar su inviabilidad. 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. Y 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 modernización de los sistemas de riego que provocan una mayor dependencia energética en las explotaciones. Nada impide que se estudiaran 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.

Sobre las tarifas del agua, debe subrayarse que habitualmente tiende a malinterpretarse la directiva marco del agua, en cuanto se refiere a precios y recuperación de costes, es decir, los temas económicos que contempla. Volveré sobre este tema más adelante. Pero sí conviene resaltar que 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 por tanto, las políticas de infraestructuras hidráulicas no son competencia de la Unión Europea, sino del Estado español.

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.

No he pretendido realizar una enumeración completa de problemas y soluciones sino, más bien, poner un ejemplo de algunos problemas reales que deben ser abordados y sobre los que es necesario y posible alcanzar un acuerdo nacional.

Es más difícil alcanzar un acuerdo cuando se habla genéricamente del despilfarro de agua en los regadíos españoles, o se utiliza impropia-mente el riesgo de sequía. En la actualidad es frecuente su utilización alarmista: 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) se ha referido a que estamos en el tercer 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.

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 estudios 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 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 ha de regadío, en un país con 3,3 millones de ha, de regadío.

Para terminar otro botón de muestra, cuando se juzga a los embalses y al conjunto del sistema hidráulico de destruir el fluir natural de nuestros ríos. Este es el tono que puede quebrar una aproximación de posiciones, haciendo inevitables los conflictos futuros.

La aproximación hacia un gran acuerdo nacional es especialmente urgente si tenemos en cuenta los problemas de todo orden que tendrá que afrontar nuestro país en los próximos años. Problemas para cumplir el protocolo de Kyoto, problemas de dependencia energética creciente, problemas presupuestarios para establecer una razonable política medioambiental y de conservación de la naturaleza, teniendo en cuenta que tenemos el 25 por ciento del territorio nacional bajo alguna figura de protección.

Pero también problemas de competitividad económica y de mejora de la productividad en la economía española. En el contexto de los mercados internacionales que se ha analizado en esta ponencia, la agricultura de regadío es imprescindible para equilibrar los «hándicaps» naturales que padece la mayor parte de nuestro país. Por ello parece razonable que se intente alcanzar un consenso razonable sobre las disciplinas que deben cumplirse, sin llevarle a su inviabilidad económica.

Por último permítanme que haga algunas consideraciones sobre el cambio climático. Es evidente que los últimos estudios realizados parecen anunciar una nueva época en la que muchas cosas que se tenían como certidumbres pueden ponerse en cuestión. Ante un fenómeno de tal magnitud, todos los países de un modo u otro afectados deberían estudiar sus estrategias más adecuadas. Pondré sólo dos ejemplos.

En primer lugar, ante las perspectivas de disminución de precipitaciones en países como España, se llega a pronosticar un descenso de entre el 30 y el 70 por ciento de la pluviometría veraniega, manteniéndose en otras épocas del año regímenes más variables e incluso perturbaciones torrenciales que provoquen fuertes avenidas e inundaciones.

Se trata de unas previsiones que pueden exigir un replanteamiento de la política hidráulica española, reforzando las inversiones para aumentar la capacidad de regulación actual. Las recientes e intensas avenidas del río Ebro no han podido ser correctamente laminadas, guardando los caudales en exceso, por falta de capacidad de regula-

ción en varios de sus afluentes pirenaicos. Ejemplos parecidos seguramente pueden darse en muchas cuencas hidrográficas del país y, frente al catastrofismo anunciado, la tecnología puede aportar algunas soluciones.

También parece lógico abordar una nueva reflexión en la Organización Mundial de Comercio (OMC) sobre los efectos del actual proceso de liberalización comercial en el incremento del gasto energético en transporte. Hasta ahora se ha analizado poco el impacto medioambiental de la deslocalización de producciones agrarias para alimentación que puede derivarse del proceso de liberalización comercial. A partir de ahora habrá que añadir el impacto de la nueva demanda de biocarburantes en los países que pueden abastecer este nuevo mercado.

Pero al impacto medioambiental hay que añadir ahora el consumo energético que puede derivarse de todo ello, al ser el transporte el primer sector responsable de las emisiones de efecto invernadero, según ha confirmado el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) de Naciones Unidas. En algún momento los precios tendrán que reflejar todos los costes directos e indirectos de un sistema de abastecimiento que estimula el transporte entre continentes, a largas distancias. Parece oportuno que en algún momento se empiece a considerar la importancia estratégica de un abastecimiento de proximidad en muchos productos, obviamente no en todos.

Y por último, parece evidente que en algún momento habrá que reconsiderar el modelo energético español y volver a replantearse la cuota de la energía atómica.

7. CONCLUSIONES

La agricultura española y la europea en general se enfrentan a una situación de incertidumbre. La orientación neoliberal implícita en la estrategia multilateralista de la Organización Mundial de Comercio, pero también predominante en la dinámica empresarial que impera en otros sectores económicos europeos, impulsan a la agricultura hacia la concentración e integración empresarial, a la intensificación productiva, en definitiva, a una nueva reestructuración en la que la explotación pequeña-mediana, de carácter familiar apenas tendría cabida.

De hecho el mantenimiento de este tipo de empresa familiar ha sido posible en los últimos años por el apoyo público a través de la PAC y, sobre todo, por la dedicación parcial que le ha permitido adionar rentas de otras actividades productivas. Aunque no quepa generali-

zar, en la mayoría de los casos la rentabilidad de la agricultura descontadas las subvenciones situaría los ingresos de un agricultor familiar muy lejos de los que se perciben en otras actividades, impidiéndole acceder a niveles de bienestar propios de la sociedad actual en Europa Occidental.

Pero además, de acelerarse el proceso de liberalización comercial internacional, la agricultura se vería obligada a competir con sistemas productivos más eficientes que operan con costes mucho más reducidos, sin trabas medioambientales ni sociales, y ligados a las grandes multinacionales de la logística, el transporte y la distribución. Si a esas perspectivas añadimos la sensación de desmantelamiento de la PAC y su desaparición, o transformación en otra cosa, en un horizonte cercano, es evidente que la explotación familiar no es el modelo de agricultura que tendrá viabilidad en dicho escenario.

Pero por otra parte, la Unión Europea a través de las sucesivas reformas y del insistente discurso de la Comisión, mantiene su apoyo a un modelo de agricultura multifuncional, que suministre alimentos de elevada calidad y, simultáneamente «bienes públicos» medioambientales y paisajísticos, cuide del bienestar de los animales y sea el soporte de la tradición cultural rural, etc. Todo ello será inviable en un mercado sin fuerte protección en frontera, o sin convertirse en un sector subvencionado en cantidades muy notables, que harían de la mayor parte de la agricultura europea una actividad dependiente permanentemente de los presupuestos comunitarios lo cual, por otra parte, no parece que sean las intenciones estratégicas de la UE, según lo que se ha observado en las últimas negociaciones sobre las perspectivas financieras.

Ese tipo de agricultura «multifuncional» y subvencionada permitiría a la explotación familiar mantenerse en el mercado, en cuanto que se le solicita unos servicios poco productivos, de mantenimiento territorial y que no le impiden desarrollar otros trabajos y actividades económicas más remuneradoras. Además, le permite mantener el patrimonio sin grandes costes, ni reestructuraciones drásticas.

En cualquier caso, si ese modelo fuera el elegido y la UE aceptara soportar su coste presupuestario, cosa que dudo, el complejo agroalimentario europeo pasaría a depender de importaciones y, lógicamente, tendería a deslocalizarse geográficamente hacia otros países. Este escenario sería una auténtica oportunidad para las multinacionales de la alimentación que podrían abastecer el mercado alimentario europeo desde terceros países con pocas restricciones sociales y medioambientales.

El balance medioambiental y de emisiones de gases de efecto invernadero sería seguramente un disparate, aunque el territorio europeo quedara a salvo de la depredación neoliberal. Si añadimos la componente energética que se le exige a la agricultura en la actualidad, con suministro por ahora de bioetanol y biodiésel, también mayoritariamente importado o producido con materias primas de importación, el escenario puede llegar a ser catastrófico, principalmente para el medio ambiente y la posibilidad de alimentar a la creciente población de los países en vías de desarrollo. En definitiva, un escenario un tanto «dantesco».

El actual modelo de producción/consumo masivo en Occidente es sin duda insostenible desde muchos puntos de vista, no sólo medioambientalmente, también desde una perspectiva social y económica mundial. No obstante, la lógica actual de este modelo es que, bien te incorporas a su dinámica, bien te mantienes en la marginalidad o simplemente desapareces.

Diseñar un modelo más razonable exige moderar el consumo, introducir nuevas tecnologías, regular los mercados y empezar a privilegiar la escala territorial de proximidad. Ello no tiene porque ser obstáculo ni para el comercio, ni para una globalización más humana y respetuosa con el medio ambiente.

Pero la sociedad actual no se mueve obviamente por buenos propósitos y una estrategia nacional responsable obliga a buscar respuestas válidas para el escenario mundial existente hoy día.

Y en ese escenario el futuro de la agricultura española depende de su capacidad de «inclusión» en la actual dinámica económica. Y ello implica desarrollar modelos empresariales que abarquen grandes mercados, interiores y exteriores, y puedan ser interlocutores de la industria y la gran distribución.

Dado que los mercados estarán cada día más segmentados, según grupos y estratos de consumidores, habrá espacio económico para las producciones de muy distinta gama, aunque sin duda la producción más «standard» será mayoritaria por razones de «precio» y de restricciones presupuestarias en el consumo popular. Y en esas condiciones la intensificación productiva es inevitable. Todo ello hace que la agricultura española siga teniendo en el regadío su principal palanca de sostenimiento.

De todos modos la situación actual ha venido a complicarse aún más con la nueva estrategia europea de expansión de la producción de biocarburantes. Se trata de un ejemplo notable de la precipitación en la adopción de decisiones, con objetivos más bien mediáticos. La

adición de un 5-10 por ciento de este tipo de combustibles de origen agrícola a los combustibles fósiles apenas compensará el crecimiento de la demanda, en los próximos doce años. Por tanto, es muy dudoso que sirva para frenar el proceso climático. Entre otras razones porque aún está por comprobar que los sistemas productivos que se utilicen para obtener las materias primas y el posterior transporte representen ningún beneficio medioambiental, refiriéndome siempre a estos carburantes biológicos de primera generación.

En cualquier caso, dadas las limitaciones que sufre la agricultura española, el sector alimentario se ha mantenido básicamente por la elaboración de productos con elevado valor añadido (frutas, hortalizas, aceite de oliva, vino y productos ganaderos).

Pensar que España puede ser competitiva en la producción de «commodities» es simplemente un error. Si además se trata simplemente de la obtención de biomasa con destino energético, con los rendimientos medios de nuestro país, la cosa se aproxima al delirio. Claro está, a no ser que lo quisiéramos hacer en regadío lo cual exigiría expansionar la superficie regada lo cual, desde mi punto de vista, sería más insensato aun.

Tanto la UE, como el MAPA y la mayoría de las Comunidades Autónomas, han recibido la nueva estrategia como «un balón de oxígeno» frente a la crisis agraria que se prepara con el desmantelamiento de la PAC. Se ha tratado de devolver la ilusión a los agricultores cerealistas y remolacheros, a costa de provocar unos efectos muy negativos en la ganadería intensiva, cuyos costes están subiendo espectacularmente, así como los precios de los aceites vegetales.

Nadie se ha preocupado de estimar el impacto de esta estrategia energética sobre el precio de la alimentación en el medio plazo, sobre el IPC, ni de compararlo con el impacto social y económico de haber simplemente restringido el tráfico privado en las grandes urbes, como de hecho ya se está haciendo en ciudades como Estocolmo o Londres.

En este contexto creo que se hace mucho más urgente alcanzar un «pacto nacional» en materia de agua, no solo entre los partidos políticos mayoritarios, sino también entre los intereses «medioambientalistas» y «productivistas». Como he dicho desde el principio, creo que todos tienen una parte de razón en este conflicto eterno.

Hay que intentar lograr el mínimo común denominador, o de lo contrario el triunfo de cualquier interés particular será efímero, dada la actual dinámica económica y dada también la trascendencia de los problemas medioambientales que se avecinan.

Personalmente creo que no es tan difícil, si se huye de maximalismos estériles. Si dejamos aparte el espinoso tema de los trasvases, cuya solución es estrictamente política, las bases para un acuerdo nacional son evidentes:

1. Hay que disciplinar la agricultura y a los agricultores en materia de uso racional del agua, avanzando rápidamente en la modernización de regadíos y en la introducción de sistemas de riego que no despilfarren agua.
2. Hay que aplicar estrictamente el control sobre acuíferos sobre-explotados.
3. Las prácticas agrarias deben vigilar cuidadosamente los vertidos contaminantes y limitar los excesos en fertilización y agroquímicos. Introducción de tecnologías apropiadas a la eliminación y reciclado de residuos y subproductos.
4. El agua no debe ser ni regalada, ni tampoco sometida a tarifas disuasorias para su uso agrícola, en condiciones hidrológicas normales.
5. Las tarifas del agua deben adaptarse a la cambiante situación de disponibilidad del recurso. Nada impide introducir un sistema de tarifas «contra cíclico», que eleve la tarifa en momento de disminución de reservas, y baje en momentos de abundancia. Independientemente de que se mantenga la prohibición de regar en zonas y momentos de escasez manifiesta, pero de escasez real y no inventada.
6. En cualquier caso la directiva marco del agua (14) 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.
7. La solución a los problemas del agua en España no puede venir de la Unión Europea. Las circunstancias de cada país son muy diversas y una estrategia europea es inviable.
8. El agua y los regadíos son vitales para la agricultura española y, en consecuencia, para el país. Hay que hacer viable esta utilización de un «input» imprescindible.
9. Habrá que flexibilizar el actual sistema de concesiones, para adaptarlo a las nuevas realidades de los mercados.

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

10. Ante las expectativas de cambio climático hay que intentar maximizar la capacidad hidráulica del país, llevando a cabo las obras de regulación en los ríos con potencial y que carecen aún de regulación, o esta es insuficiente. Y ello, por supuesto, sin merma de las limitaciones medioambientales legales, garantizando los caudales ecológicos y cumpliendo las evaluaciones de impacto ambiental. No obstante, es obvio que todo ello debe ser realizado teniendo en cuenta las características reales de cada región (15).
11. Respecto a la filosofía del actual plan de regadíos, personalmente pienso que aun es válida: priorizar la modernización y consolidación, limitando la realización de nuevos regadíos, mediante una evaluación que incluya una valoración técnica, social, económica y medioambiental.

En definitiva, debemos hacer un esfuerzo por diseñar una estrategia nacional en materia de agua y regadíos, que haga compatible el progreso de nuestra agricultura y la conservación de la naturaleza y de un recurso tan preciado en España. En cuestiones tan vitales como es esta, todos los grandes países son capaces de alcanzar acuerdos estables y permanentes, que eviten bandazos por razones electorales y marginen las posiciones maximalistas y excluyentes.

(15) *Por ejemplo, el concepto de caudal ecológico en muchas regiones españolas sometidas a un tradicional y acusado estiaje debe ajustarse a dichas características. El término «Rioseco» es muy habitual en nuestro país.*